De macht en kracht van het budgetrecht

Het budgetrecht van de Tweede Kamer:

Ontwikkelingen en verbeteringsmogelijkheden

Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 33 670, nr 11

Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven

2 april 2015

Inhoudsopgave

Samenvatting

Een rapport over budgetrecht

Het budgetrecht is een van de oudste en belangrijkste grondwettelijke rechten van het parlement. 'No taxation, without representation': als het volk belasting betaalt, heeft het volk via haar volksvertegenwoordiging ook het recht om te bepalen waar het aan uitgegeven wordt en te controleren of het zinnig en zuinig wordt besteed. Door onder meer ontwikkelingen van buitenaf (kredietcrisis), van binnenuit (begrotingsoperaties als VBTB en Verantwoord Begroten) en politieke keuzes (decentralisaties, premie-gefinancierde sectoren) neemt het budgetrecht af en de discussie er over toe, zo wordt in dit rapport uiteen gezet. Ondertussen loopt al meer dan een decennium een discussie over een fundamentele wijziging van de wet die het budgetrecht primair borgt: de Comptabiliteitswet. Dit lijkt bij uitstek de gelegenheid voor de Tweede Kamer om zich te bezinnen op de door haar gewenste macht en kracht van het budgetrecht.

Aanleiding voor dit rapport

Concrete aanleiding voor dit onderzoek is een motie van de Tweede Kamer die is ingediend bij het debat met de minister van Financiën over de verantwoording over 2013 en die vraagt om: "*onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt*". De commissie voor de Rijksuitgaven heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer gevraagd dit onderzoek te doen en daarbij vijf onderzoekvragen geformuleerd.

Doel en nut

Dit rapport beoogt een gedegen overzicht te geven van ontwikkelingen rond het budgetrecht en een analyse van de beperkingen van het budgetrecht. Het doel is de Tweede Kamer inzicht te bieden in de mogelijkheden tot versterking van de macht en kracht van dit instrument. Het rapport kan gebruikt worden als naslagwerk over budgetrecht, maar ook van praktisch nut zijn bij de behandeling van begrotingen en jaarverslagen door de Kamer en bij de behandeling van het later dit jaar te ontvangen wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet.

Kern en opbouw

In hoofdstuk 2 wordt een uitvoerige chronologische schets gegeven van ontwikkelingen in het budgetrecht. Conclusie is dat de reikwijdte van het budgetrecht, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, per saldo is afgenomen. Wel staat het fenomeen op de politieke agenda, mede door de aangekondigde wijziging van de Comptabiliteitswet. Een lijst van 16 issues die daarbij speelden en relevant kunnen zijn voor de wetsbehandeling straks, staan opgesomd in box 2.10. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3,4 en 5 ook drie andere issues met betrekking tot het budgetrecht nader geanalyseerd. Het gaat om drie concrete problemen met betrekking tot het budgetrecht die aan de orde zijn gesteld in het verantwoordingsdebat en desgevraagd door het BOR nader zijn geanalyseerd: budgetflexibiliteit, slotwetmutaties en begrotingsamendementen. Hierbij worden ook, conform het verzoek uit de motie, suggesties gedaan hoe het budgetrecht op deze punten versterkt kan worden. In het slothoofdstuk wordt geconcludeerd dat er vier

categorieën van beperkingen zijn voor het budgetrecht, die echter in beginsel allemaal door de Tweede Kamer kunnen worden aangepakt. De Kamer kan in het kader van haar controlerende taak het budgetrecht strakker handhaven en waarborgen. De Kamer kan in het kader van haar wetgevende taak zelf afdwingen hoe en waarover zij geïnformeerd wil worden en hoe ver haar budgetrecht zou moeten reiken.

Vijf vragen centraal

De volgende onderwerpen komen in dit rapport achtereenvolgens aan de orde:

1. de brede ontwikkeling van het budgetrecht in de afgelopen vijftien jaar;
2. het inzicht in het juridisch verplichte deel van te autoriseren begrotingen;
3. mutaties die na de najaarsnota nog worden doorgevoerd in de begroting;
4. inzicht in aangenomen amendementen in de begroting;
5. gevolgen van bovengenoemde ontwikkelingen voor de macht en de kracht van het budgetrecht.

1. Ontwikkeling in de tijd: de macht van het budgetrecht neemt af

Uit de analyse die is uitgevoerd ten aanzien van brede ontwikkelingen met gevolgen voor het budgetrecht, komen positieve en negatieve ontwikkelingen naar voren. Een *kwantitatieve* benadering van de reikwijdte van het budgetrecht leidt tot de conclusie dat het bedrag waar de Tweede Kamer in het kader van het budgetrecht nog over gaat afneemt. Het relatieve belang van premie-gefinancierde zorguitgaven en sociale zekerheidsuitgaven neemt toe, steeds meer uitgaven worden overgeheveld (decentralisaties en privatisering) en steeds vaker wordt voor andere financieringsvormen buiten de rijksbegroting gekozen.
Ook in *kwalitatieve* zin neemt de reikwijdte van het budgetrecht af. Dit betreft vooral wat in dit rapport het 'zachte budgetrecht' wordt genoemd. Het harde budgetrecht is het grondwettelijke recht dat alle uitgaven die de regering wil doen voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal vereisen in de vorm van een wet. Onder het zachte budgetrecht wordt verstaan dat de Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget mag zeggen, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt. In die optiek is goede begrotingsinformatie dus cruciaal en een voorwaarde voor een goed werkend budgetrecht.
Als gevolg van het veranderen van de begrotingssystematiek van input-gerichte begrotingen naar output-gerichte begrotingen (de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) en vervolgens weer terug naar input-gerichte begrotingen (de operatie Verantwoord Begroten) is per saldo het budgetrecht verslechterd. Het inzicht in waar budgetten aan worden uitgegeven is vergroot, maar inzicht in de beleidseffectiviteit en doelmatigheid van de geautoriseerde middelen is verminderd. Daarnaast is het aantal begrotingsartikelen sterk verminderd (van ruim 800 naar circa 180). Dit leidt tot minder aangrijpingspunten voor autorisatie en allocatie en minder zicht op verschuivingen binnen de steeds groter wordende begrotingsartikelen.

2. Inzicht in de budgetflexibiliteit belangrijk voor de Kamer

De budgettaire invloed van de Kamer neemt af naarmate de bestemming van te autoriseren budgetten al vast ligt door verplichtingen uit het verleden. Er is een stijgende tendens waarneembaar van het aandeel juridisch verplichte uitgaven in het totaal van de

rijksbegroting, waardoor de amendeerruimte van de Tweede Kamer afneemt. Hierbij zijn overigens grote verschillen waarneembaar tussen diverse begrotingen en blijkt het lastig om begrotingen en begrotingsartikelen door de jaren heen te vergelijken in verband met wisselende structuren.
Veel begrotingsartikelen kennen een hoog aggregatieniveau in de begroting, waardoor ook de 'vrije ruime' vaak lastig te doorgronden is. Hier zijn overigens ook positieve uitzonderingen: er zijn departementen die op zogenaamd 'instrumentniveau' (dus op de onderliggende deelbudgetten) weergeven wat het aandeel juridisch verplichte uitgaven is en hier een onderbouwing bij hebben.
Uit een analyse van diverse begrotingsartikelen wordt geconstateerd dat uit de toelichtingen in de begroting vaak onvoldoende blijkt waarom uitgaven verplicht zijn, met welke partijen verplichtingen zijn aangegaan en welke tijdshorizon deze verplichtingen hebben. Daardoor kan de indruk worden gewekt dat sprake is van 'onwrikbare' verplichtingen. Een niet-verplichte uitgave is daarentegen ook niet altijd hetzelfde als 'vrij besteedbare ruimte' om er vaak al wel een bestemming op ligt (die echter nog niet juridisch hard is). Ook dan is de kwaliteit van de toelichting dus van belang. We zien grote verschillen op dit vlak.
De slotsom over budgetflexibiliteit is dat naar mate de budgetflexibiliteit kleiner is, de behoefte aan specifieke cijfermatige onderbouwing en kwalitatieve duiding juist groter wordt. Dit zou er voor pleiten om als stelregel te nemen dat de Kamer altijd moet kunnen uitgaan van bijvoorbeeld tenminste 10% vrije ruimte in een nog te autoriseren begroting, tenzij de minister afdoende aantoont en toelicht waarom het minder zou zijn.
Over het algemeen is het inzicht in de budgetflexibiliteit voor de Kamer niet toegenomen, wel sec het inzicht in de mate van juridisch verplichte uitgaven. Hier ligt dan ook een belangrijke uitdaging. Gegeven het beperkte inzicht in de mate en aard van de budgetflexibiliteit wordt aanbevolen de CW en de begrotingsvoorschriften aan te scherpen, de controle op de comptabele regelgeving te versterken en wordt de Kamer aanbevolen scherper te toetsen op informatiewaarde in begrotingen en suppletoire wetten.

3. Slotwetmutaties: een voldongen feit
Het tweede specifieke thema dat in het onderzoek aan bod komt betreft de vraag in hoeverre sprake is van omvangrijke (beleidsinhoudelijke) slotwetmutaties en in hoeverre de Kamer invloed heeft op deze budgettaire wijzigingen. Geconcludeerd wordt dat de slotwetmutaties in de miljarden lopen, maar dat de laatste jaren het aandeel beleidsinhoudelijke slotwetmutaties afneemt. Dit nadat hiervoor nadrukkelijke aandacht is gekomen van de Algemene Rekenkamer en vervolgens de minister van Financiën. Wel is de omvang van de niet-beleidsmatige mutaties nog altijd substantieel en is niet altijd duidelijk wat de aard van deze mutaties is.
Codificatie en zo mogelijk aanscherping van de huidige praktijk in zowel de CW als de begrotingsvoorschriften wordt aanbevolen. In de CW zou kunnen worden vastgelegd dat de Kamer voor het verstrijken van het begrotingsjaar schriftelijk wordt geïnformeerd over voorzienbare beleidsmatige slotwetmutaties. In de rijksbegrotingsvoorschriften kunnen bovendien eisen worden gesteld aan de toelichting van omvangrijke technische slotwetmutaties. Ten slotte verdient de rol van de Tweede Kamer hier ook aandacht, om alerter te zijn op gemelde en niet gemelde mutaties na de najaarsnota.

4. De volgbaarheid van aangenomen begrotingsamendementen

Ten slotte is specifiek onderzocht welke ruimte de minister heeft voor de besteding van middelen na aanvaarding van een begrotingsamendement. Met andere woorden: hoe dwingend en sturend zijn begrotingsamendementen?

Geconcludeerd wordt dat begrotingswetten in dit verband veel interpretatieruimte laten, aangezien slechts bedragen in de begrotingsstaat kunnen worden geamendeerd en niet de wetstekst. Dat geeft ruimte voor interpretatie. Daarbij leiden uitgaven-verhogende amendementen volgens de huidige bepalingen in de CW niet tot een bestedingsplicht. De Kamer kan bij amendement een budget verhogen, maar een minister is niet gehouden dit extra budget ook daadwerkelijk te besteden. Daarnaast kan een minister in een eerstvolgende begrotingswet een amendement weer terugdraaien. Ten slotte heeft een begrotingswet een werkingssfeer van één jaar. Begrotingsamendementen die een meerjarig effect beogen, zullen niet altijd aldus worden uitgevoerd.

Een cijfermatig analyse van alle amendementen die de Tweede Kamer op alle ontwerpbegrotingen sinds 2002 heeft ingediend (zie ook bijlage 8) laat zien dat de Tweede Kamer effectief slechts een beperkt deel (jaarlijks gemiddeld 0,1 % van de totale rijksbegroting) nog verschuift. Andersom: gemiddeld wordt jaarlijks 99,9% van de door de regering voorgestelde uitgavenbudgetten in de rijksbegroting ongewijzigd aangenomen.

Uit een analyse van de begrotingstechnische verwerking en de feitelijke uitvoering van aangenomen begrotingsamendementen blijkt dat amendementen die een verschuiving binnen een artikel beogen moeilijk zichtbaar en volgbaar zijn. Wanneer tussen artikelen wordt geschoven is dit beter zichtbaar. Informatie over aangenomen en geëffectueerde amendementen in het jaarverslag is echter beperkt. Ten slotte wordt geconcludeerd dat amendementen met een beoogde meerjarige werking weinig voorkomen (in principe richt een begrotingswet zich op één jaar), maar indien ze worden aangenomen wordt de meerjarige werking in de praktijk nauwelijks geëffectueerd.

5. Kansen voor de toekomst

Op basis van de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken, is de analyse van het BOR dat er vier categorieën beperkingen zijn voor het budgetrecht. Deze hebben uiteenlopende oorzaken, maar zijn in beginsel allemaal beïnvloedbaar door de Kamer. Het is een politieke keuze of -en zo ja, welke- beperkingen worden voorkomen/verminderd. Hetzelfde geldt voor de keuze van te nemen maatregelen. Mogelijke maatregelen liggen in ieder geval op het vlak van aanpassing van wet- en regelgeving en versterking van externe controle. Die bepalen de macht van het budgetrecht: wat de Kamer er mee <u>kan</u>. Daarnaast is het de Kamer zelf die bepaalt hoe stevig zij het budgetrecht hanteert en zich bewust toont van bedreigingen van het budgetrecht. Dat bepaalt de kracht van het budgetrecht: wat de Kamer er mee <u>doet</u>.

Vier aangrijpingspunten voor verbetering van het budgetrecht zijn:

(1) Bediscussiëren en onderzoeken van fundamentele beperkingen
(2) Bij ontwikkelingen en keuzes alert zijn op de gevolgen voor budgetrecht
(3) Praktische beperkingen in de vormgeving van het budgetrecht verminderen
(4) Versteviging van de uitoefening van het budgetrecht

1 Opzet rapport

1.1 Aanleiding: waarom een rapport over budgetrecht?

Het budgetrecht is één van de oudste en belangrijkste grondwettelijke rechten van het parlement. Het budgetrecht waarborgt dat de regering geen uitgaven mag doen zonder voorafgaande instemming van het parlement. Het is daarmee een machtig en krachtig wapen van het parlement. Om die reden staat het budgetrecht vaak in de belangstelling van de Tweede Kamer. Zo heeft bijvoorbeeld de commissie voor de Rijksuitgaven op 11 november 2013 een rondetafelgesprek georganiseerd met deskundigen, met als titel '*budgetrecht in den brede en de werkingssfeer van de Comptabiliteitswet*'[1] en kwam het thema budgetrecht uitvoerig aan de orde in het verantwoordingsdebat met de minister van Financiën op 28 mei 2014.[2] In dit debat is door de leden Schouten (CU) en Van Veldhoven (D66) een motie ingediend die de directe aanleiding vormt voor dit rapport.[3] Het dictum van de motie, die op 3 juli 2014 door de Tweede Kamer aangenomen is, eindigt als volgt:

> *verzoekt het Presidium, onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt.*

Het Presidium heeft de commissie voor de Rijksuitgaven vervolgens een appreciatie van deze motie gevraagd. De commissie voor de Rijksuitgaven stelde daarbij vast dat een afzonderlijk extern onderzoek naar het budgetrecht op dit moment niet opportuun zou zijn, omdat over dit onderwerp al veel gewisseld is in het kader van de voorziene wijziging en modernisering van de Comptabiliteitswet. Maar, zo schreef de commissie voor de Rijskuitgaven (zie ook bijlage 3): " *…dat zij in de aanloop naar de wetsbehandeling de stand van zaken met betrekking tot de in het debat genoemde aandachtspunten bij het budgetrecht, met ondersteuning van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, nog eens op een rij zet*."

Vervolgens heeft de commissie voor de Rijksuitgaven, in overleg met de indieners, het Bureau Onderzoek en Rijskuitgaven (BOR) gevraagd een rapport op te stellen, waar ingegaan wordt op de concrete punten die in het verantwoordingsdebat aan de orde zijn geweest, alsmede op het budgetrecht in het algemeen.
Dit rapport komt aan dit verzoek tegemoet.

1.2 Vraagstelling

Op basis van de tekst van de motie en de concrete punten die in het verantwoordingsdebat in 2014 aan de orde zijn gesteld, heeft de commissie voor de

---

[1] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 8

[2] De voor dit rapport relevante passages uit dat debat zijn opgenomen in bijlage 2

[3] Kamerstuk II 2013/14, 33 930, nr. 13, zie tevens bijlage 1

Rijksuitgaven in haar procedurevergadering van 9 oktober 2014 de volgende onderzoeksvragen voor het BOR-rapport vastgesteld:

1. Hoe wordt het budgetrecht gedefinieerd en welke algemene trends zijn waarneembaar in de reikwijdte van het budgetrecht?
2. In hoeverre heeft de Kamer zicht en invloed op de juridisch verplichte begrotingsuitgaven en de niet-juridisch verplichte uitgaven; hoe ontwikkelt dit zich de afgelopen jaren?
3. Is er (in toenemende mate) sprake van omvangrijke (beleidsinhoudelijke) slotwetmutaties en heeft de Kamer invloed op deze budgettaire wijzigingen?
4. Welke ruimte laat een aangenomen begrotingsamendement de minister voor de besteding van de middelen: in theorie en praktijk?
5. Wat zijn de gevolgen van bovenstaande ontwikkelingen voor de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer?

1.3 Doel van het rapport

Dit rapport beoogt een gedegen overzicht te geven van ontwikkelingen rond het budgetrecht en een analyse van de beperkingen van het budgetrecht. Dit met het doel de Tweede Kamer inzicht te bieden in de mogelijkheden tot versterking van de kracht van dit instrument in haar rol als controleur van de regering. En versterking van de macht van dit instrument in haar rol als wetgever. Het BOR hoopt dat dit rapport daarmee bruikbaar is als naslagwerk over budgetrecht, maar ook van praktisch nut kan zijn bij de behandeling van begrotingen en jaarverslagen door de Kamer en bij de behandeling van het later dit jaar te ontvangen wetsvoorstel inzake de modernisering van de Comptabiliteitswet.

1.4 Aanpak en leeswijzer

Onderstaand worden elk van de 5 onderzoeksvragen toegelicht en wordt ingegaan op de gekozen aanpak. Als 'leeswijzer' is steeds aangegeven welke vraag in welk hoofdstuk wordt uitgewerkt.

Vraag 1 Budgetrecht in den brede: zie hoofdstuk 2

De eerste onderzoeksvraag richt zicht op dat deel van de motie waarin gevraagd wordt '*onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht'*. In hoofdstuk 2 wordt daartoe een aantal ontwikkelingen en inzichten rond het budgetrecht sinds eind jaren '90 op een rij gezet. Deze zijn ontleend aan Kamerstukken, literatuur, mediaberichten, (Rekenkamer)rapporten en eerdere BOR-notities. Dit geeft weliswaar een uitvoerig beeld over het budgetrecht, maar zeker nog geen uitputtend beeld. Dat was overigens ook niet de opdracht. Daarbij kan opgemerkt worden dat het thema budgetrecht te veelomvattend is om alle ontwikkelingen, aspecten en documenten met betrekking tot budgetrecht in een rapport als dit in beeld te brengen.

Vraag 2 Budgetflexibiliteit: zie hoofdstuk 3

Deze onderzoeksvraag richt zich op het eerste concrete thema dat in het verantwoordingsdebat aan de orde is gesteld: het inzicht dat de Kamer heeft in de mate waarin budgetten die de Kamer moet autoriseren nog alternatief aanwendbaar zijn. De mate waarin het budgetrecht ook betekenisvol kan worden uitgeoefend door de Kamer, is namelijk afhankelijk van de mate waarin er daadwerkelijk nog iets te besluiten valt. Het goedkeuren van budgetten waarvan op voorhand al gesteld wordt dat de bestemming 'juridische verplicht' is, vermindert de slagkracht van het budgetrecht en beperkt de mogelijkheden voor de Kamer tot amenderen. Inzicht in de flexibiliteit van budgetten (vrije ruimte) is dus van groot belang voor de Tweede Kamer. Het BOR heeft daarom voor een aantal begrotingen in kaart gebracht hoe de informatievoorziening omtrent de budgetflexibiliteit wordt vormgegeven.

Vraag 3 Slotwetmutaties: zie hoofdstuk 4

Voor de derde onderzoeksvraag heeft het BOR in kaart gebracht in welke mate de rijksbegroting nog verandert na het moment dat de Tweede Kamer de lopende begroting voor de laatste maal in het jaar (bij de najaarsnota) heeft aangepast en vastgesteld. Mutaties in de begroting na de najaarsnota worden pas in mei, dus ruim na afloop van het jaar, in de zogenaamde slotwetten aan de Tweede Kamer ter autorisatie voorgelegd. Op dat moment is het een voldongen feit en wordt het budgetrecht omzeild. Om die reden is de praktijk gegroeid dat beleidsinhoudelijke mutaties na de najaarsnota in een afzonderlijke brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Mits tijdig gemeld, heeft de Tweede Kamer in dat geval nog het zogenaamde 'materiële budgetrecht' (zie ook paragraaf 2.1).

Vraag 4 Begrotingsamendementen: zie hoofdstuk 5

In het kader van onderzoeksvraag 4 heeft het BOR gekeken hoe en in welke mate de Kamer gebruik maakt van het recht van amendement op begrotingswetten. Vervolgens is nagegaan welke informatie in begroting en jaarverslag is terug te vinden over aangenomen begrotingsamendementen. Het is voor de Tweede Kamer van belang te kunnen volgen of en hoe een begrotingsamendement is uitgevoerd. Temeer omdat –in tegenstelling tot 'gewone wetten' de Tweede Kamer bij een amendement op een *begrotings*wet om verschillende redenen niet de garantie heeft dat het amendement ook naar de geest wordt uitgevoerd.

Vraag 5 De macht en kracht van het budgetrecht: zie hoofdstuk 6

Tot slot wordt in hoofdstuk 6 op de laatste onderzoeksvraag ingegaan: wat betekenen de geschetste ontwikkelingen voor de uitoefening van het budgetrecht door de Kamer? Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de macht van het budgetrecht (wat *kan* de Kamer er mee?) en de kracht van het budgetrecht (wat *doet* de Kamer er mee?). Vervolgens wordt een analyse gegeven van enerzijds de beperkingen van het budgetrecht en anderzijds de aangrijpingspunten om het budgetrecht te versterken.

2 Het budgetrecht in breder perspectief

2.1 Wat is het budgetrecht?

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste van de vijf vragen die in dit rapport centraal staan:

Hoe wordt het budgetrecht gedefinieerd en welke algemene trends zijn waarneembaar in de reikwijdte van het budgetrecht?

De volgende hoofdstukken gaan ook in op mogelijkheden tot versterking van het budgetrecht.[4]

De kern en oorsprong van het budgetrecht
Vrij vertaald is de kern van het budgetrecht dat uitgaven door de regering pas gedaan mogen worden na voorafgaande instemming van de Staten-Generaal en niet voor een hoger bedrag dan het in de begrotingswet vastgestelde maximumbudget. De oorsprong ervan is al oud en gebaseerd op het adagium 'no taxation without representation'.[5] "*Dit fundamentele beginsel werd een van de grondslagen van de latere democratische rechtstaat in West-Europa en Amerika. Daarmee staat het budgetrecht van het parlement aan de basis van onze democratie.*"[6]
In dit rapport wordt het beginsel 'no taxation without representation' naar het huidige budgetrecht door het BOR als volgt vertaald: als het volk belasting betaalt, heeft het volk via haar volksvertegenwoordiging ook het recht om te bepalen waar het aan uitgegeven wordt en te controleren of het zinnig en zuinig wordt besteed.

Het budgetrecht is in Nederland sinds 1814 in de Grondwet verankerd. Met name in de bepalingen van artikel 105 van de Grondwet (dat hieronder in box 2.1 is weergegeven).

<u>Box 2.1 Het budgetrecht in de grondwet</u>[7]
Tekst artikel 105 Grondwet
1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.
2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.
3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de

---

[4] Daarmee is het verzoek van de motie afgedekt: "(…) *verzoekt onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig kan worden versterkt*."

[5] Zie ook de interessante historische verhandelingen over het budgetrecht in het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014, o.a.: Van Griensven en Merriënboer (2014); Janse de Jonge (2014)

[6] Janse de Jonge (2014), p. 45

[7] Bron: www.denederlandsegrondwet.nl

Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.
4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

In 1814 werd het budgetrecht als volgt verwoord in artikel 70 van de toenmalige Grondwet:
"*De inwilliging der Staten Generaal wordt vereischt op de jaarlijksche begrooting der uitgaven van den Staat, welke hun door den Souvereinen Vorst wordt ingezonden. Zij raadplegen vervolgens over de voorgeslagen middelen tot vinding van dezelve*."

Omdat een begroting een wet is, heeft de Tweede Kamer dus ook bij begrotingen het recht van amendement. De combinatie van de grondwettelijke instrumenten van het budgetrecht en het recht van amendement, geeft de Tweede Kamer een machtig instrumentarium: een minister kan niet alleen pas geld uitgeven als de Tweede Kamer daar mee instemt, maar ook de omvang van de budgetten (zoals voorgesteld in de op Prinsjesdag ingediende rijksbegroting) kan de Tweede Kamer via amendementen in beginsel onbegrensd verhogen, verlagen of herschikken.

Het tweede lid en derde lid van artikel 105 Grondwet laat zien dat bij het budgetrecht niet alleen de wetgevende taak van de Kamer een rol speelt (vaststellen en eventueel amenderen van de begrotingswetten), maar ook de controlerende taak van de Kamer (er moet door de regering verantwoording worden afgelegd over de uitgaven en ontvangsten). Het vierde lid van artikel 105 bepaalt dat de wet regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk stelt. Dat is geregeld in de Comptabiliteitswet.

Comptabiliteitswet (CW) en rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)
"*De belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet is het waarborgen van het budgetrecht van de Staten-Generaal ten aanzien van de rijksbegroting*", schreef de minister van Financiën in december 2013 aan de Tweede Kamer in een verslag over de hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet.[8] Voor een goede werking van het budgetrecht zijn de 'spelregels' rond de rijksbegroting, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet (CW) dus van groot belang. Om die reden wordt in paragraaf 2.2 veel aandacht besteed aan wijzigingen van de CW of voornemens daartoe, omdat dit het aangrijpingspunt bij uitstek vormt voor de Tweede Kamer om de macht van haar eigen budgetrecht in te verankeren.

Hetzelfde geldt voor de van de CW afgeleide lagere regelgeving. De CW geeft de minister van Financiën de bevoegdheid eisen en regels te stellen aan onder andere de inrichting en informatie in de rijksbegroting (zie box 2.2). Dit gebeurt in de praktijk vooral in de vorm van de jaarlijks door de minister vast te stellen rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). De Tweede Kamer heeft geen rol bij de vaststelling of goedkeuring van de RBV, maar kan uiteraard via de minister van Financiën kenbaar maken dat ze bepaalde zaken in de RBV beter of anders geregeld wil zien. De RBV is namelijk ook van groot belang voor de

[8] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3

feitelijke invulling en uitwerking van het budgetrecht in de praktijk. In de RBV wordt bijvoorbeeld meer in detail vastgelegd welke informatie een begroting moet bevatten, hoe inzicht gegeven moet worden in de budgetflexibiliteit en hoe en wanneer een minister mutaties in zijn begroting aan de Kamer moet melden en toelichten (zie ook hoofdstukken 3, 4 en 5 en bijlage 4 met enkele bepalingen uit de RBV 2015).

Box 2.2 lagere regelgeving m.b.t. de rijksbegroting

Artikel 18 Comptabiliteitswet

1. Onze Minister van Financiën stelt regels met betrekking tot:

a. de voorbereiding, de wijziging en de inrichting van de begrotingen, alsmede met betrekking tot de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen;

b. de inrichting van het afzonderlijk onderdeel van de toelichting bij de voorstellen, voornemens en toezeggingen, bedoeld in artikel 17, eerste lid.

2. Onze Minister van Financiën bepaalt de criteria die gehanteerd worden voor het instellen van een begrotingsreserve als bedoeld in artikel 5, vierde lid, en stelt de voorwaarden vast voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan de reserve.

3. Onze Minister van Financiën stelt zo nodig nadere regels met betrekking tot baten-lastendiensten in het algemeen, dan wel één of enkele baten-lastendiensten in het bijzonder.

4. Onze Minister van Financiën kan regels stellen met betrekking tot de informatie die in de begroting wordt opgenomen over de zelfstandige bestuursorganen als bedoeld in het vijfde lid, en over de rechtspersonen als bedoeld in artikel 91, eerste lid, onder d, van deze wet.

5. In het vierde lid wordt verstaan onder zelfstandige bestuursorganen: bestuursorganen van de centrale overheid die bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag zijn bekleed, en die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister.

Materieel en formeel budgetrecht

Een wezenlijk uitgangspunt van het formele budgetrecht is voorafgaande autorisatie van uitgaven in een begrotingswet. Er zijn echter (uitzonderlijke) situaties waarbij de regering uitgaven doet, nog voordat de Kamer een voorstel van een begrotingswijziging heeft goed gekeurd. In dat geval wordt vaak teruggevallen op het materiële budgetrecht. Dat wil zegen dat de Kamer wel alvast, vooruitlopend op een begrotingswet, wordt geïnformeerd over een budgettaire wijziging. Dit om de te voorkomen dat de Kamer voor een voldongen feit wordt gesteld. Voorbeelden zijn onvoorzienbare uitgaven die dringend zijn (geen tijd om te wachten op een begrotingswet) of vertrouwelijk zijn (niet opportuun geacht in een begrotingswet op te nemen).

In de praktijk blijkt soms ook de toepassing van het materiële budgetrecht niet altijd mogelijk. Voorbeelden hiervan deden zich voor tijdens de kredietcrisis in 2008. Om die reden heeft de parlementaire enquête financieel stelsel (commissie De Wit) ook veel aandacht besteed aan dit aspect van het budgetrecht. Maar ook de wetenschap, media

en Raad van State (zie ook paragraaf 2.2).[9] In box 2.3 zijn de 'door de Tweede Kamer gehanteerde' definities van formeel en materieel budgetrecht weergegeven, zoals opgenomen in het eindrapport van de enquêtecommissie financieel stelsel.

<u>Box 2.3 Formeel budgetrecht en materieel budgetrecht</u>
(letterlijke tekst uit het eindrapport parlementaire enquête financieel stelsel[10])
Indien de uitvoering van beleid niet op vaststelling van een voorstel van een begrotingswijziging kan wachten, wordt daarom naast het formele budgetrecht gebruik gemaakt van het zogenaamde materiële budgetrecht. Door middel van vooruitlopende begrotingsinformatie wordt het parlement op de hoogte gesteld van de beleidsaanpassing en de daarmee gepaard gaande budgettaire wijzigingen. Zo wordt voorkomen dat het parlement achteraf voor voldongen feiten komt te staan en gedane uitgaven niet meer kan terugdraaien.

Deze vooruitlopende begrotingsinformatie wordt meestal medegedeeld per afzonderlijke brief. Het parlement gaat hiermee (stilzwijgend) akkoord of verwerpt deze. In geval van (stilzwijgende) instemming heeft het parlement de budgettaire wijzigingen geaccepteerd en voert het daarmee zijn budgetrecht in materiële zin uit. Het materiële budgetrecht kan niet gebruikt worden ter vervanging van het formele budgetrecht. Achteraf geeft het parlement alsnog formele autorisatie voor de financiële maatregelen van het kabinet door het aanvaarden van de begrotingswijziging.

In de praktijk worden door het kabinet veelvuldig financiële verplichtingen aangegaan zonder dat het parlement hier vooraf mee heeft ingestemd door aanvaarding van de desbetreffende begrotingswet. In staatsrechtelijke zin is deze gang van zaken problematisch, omdat hiermee het formele budgetrecht wordt aangetast.

De term 'materieel budgetrecht' wordt echter vaak ook in een nog bredere context gebruikt, namelijk simpelweg als tegenhanger van formeel budgetrecht. Formeel budgetrecht is dan het voorafgaande wettelijke instemmingsrecht, terwijl van materieel budgetrecht sprake zou zijn indien er andere mogelijkheden of middelen voor de Kamer zijn om toch invloed op het budget te hebben, anders dan via een voorafgaande machtigingswet.

Zo vallen bijvoorbeeld in de optiek van de minister van Financiën uitgaven in de zorg en de sociale zekerheid die met premiegelden worden bekostigd weliswaar niet onder het formele budgetrecht, maar wel onder het materiële budgetrecht: "*De beheersing van de verschillende regelingen is afhankelijk van de wijze waarop de regelingen zijn vormgegeven. Hierop heeft de Kamer als medewetgever direct invloed. Meer concreet gaat het hierbij bijvoorbeeld om de hoogte en duur van uitkeringen (bijvoorbeeld de WW) en de samenstelling van het verzekerde pakket en de hoogte van het eigen risico bij de Zorgverzekeringswet. Via deze wetgeving heeft de Kamer invloed op de omvang van de*

---

[9] Zie o.a. Diamant en Van Emmerik (2011), Warmelink (2011), Wynia (2011), Kamerstuk II 2013/14, 33 837, nr. 4

[10] Kamerstuk II 2011-2012, 31 980, nr. 61, p. 479

premiegefinancierde uitgaven en deze invloed wordt aangemerkt als 'materieel budgetrecht' ".[11]

Hard en zacht budgetrecht
In een eerdere interne notitie uit 2012 over budgetrecht is door het BOR ook een ander onderscheid geïntroduceerd: het 'harde budgetrecht' en het 'zachte budgetrecht'. Dit onderscheid is niet ontleend aan een bestaand begrippenkader, maar werd gebruikt om duidelijk te maken dat het grondwettelijk vastgelegde budgetrecht (hard budgetrecht) dat puur gericht is op de omvang van bedragen, eigenlijk niet los gezien kan worden van goed inzicht in wat er met dat geld gebeurt (zacht budgetrecht).
In deze optiek zijn, vanuit het perspectief van de Kamer, bij het autoriseren van uitgaven in feite dan steeds twee uitgangspunten van belang:

1. Uitgaven mogen alleen gedaan worden na voorafgaande instemming door de Kamer en niet hoger zijn dan het door de Kamer gestelde maximumbudget (de eis van het harde budgetrecht);
2. Voor te autoriseren middelen geldt dat de bestedingsrichting helder is en dat ze doelmatig en doeltreffend worden besteed (de eis van het zachte budgetrecht).

Het zachte budgetrecht gaat uit van het principe dat de Kamer er op moet kunnen vertrouwen dat de budgetten die zij autoriseert ook 'zuinig en zinnig' worden besteed. Dat vereist adequate begrotings- en beleidsinformatie. Het zou *vooraf duidelijk* en *achteraf controleerbaar* moeten zijn wat er met belastinggeld gebeurt (beleidsprestaties, output) en of het tot iets heeft geleid (maatschappelijke effecten, outcome). Begrotingsstukken, jaarverslagen en beleidsevaluaties moeten die duidelijkheid scheppen.

Het harde budgetrecht kan zo bezien niet los gezien worden van het zachte budgetrecht. Zonder heldere begrotingsinformatie of goede toelichtingen op voorgestelde begrotingswijzigingen, kan weliswaar aan het (formele/harde) budgetrecht zijn voldaan, maar als onvoldoende duidelijk is voor de Kamer waarmee wordt ingestemd, verliest het budgetrecht aan waarde.

Dit wordt ook onderkend door de minister van Financiën, die in juni 2013 in zijn hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet schreef: "*De belangrijkste functie van de Comptabiliteitswet vanuit het perspectief van de Staten-Generaal is het waarborgen van het budgetrecht"(…) Om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen zijn betrouwbare en toegankelijke begrotings- en verantwoordingsstukken essentieel*."[12]

2.2 Discussies over budgetrecht

In deze paragraaf worden enkele relevante ontwikkelingen met betrekking tot het budgetrecht op een rij gezet. In vogelvlucht wordt gekeken wat er de afgelopen 20 jaar

[11] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3

[12] Kamerstuk II 2012/13, 33 670, nr. 1

is veranderd met betrekking tot de rijksbegroting en in het bijzonder het budgetrecht. Stukken van en aan de Tweede Kamer staan daarbij centraal, maar soms wordt ter illustratie (in boxteksten) ook melding gemaakt van wat er in de wetenschap en/of de media over het budgetrecht is gezegd en geschreven.

VBTB (eind jaren '90)

Eind jaren '90 wordt de operatie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) doorgevoerd die leidt tot meer beleidsrijke begrotingen, die bovendien systematisch gekoppeld worden aan de jaarverslagen. Beoogd wordt dat begrotingen niet alleen antwoord geven op de vraag wat de regering gaat uitgeven (input), maar geven ook inzicht in de prestaties die met die middelen geleverd gaan worden (output) en de effecten die er mee beoogd worden (outcome). In de departementale jaarverslagen wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over waar de geautoriseerde budgetten aan zijn besteed, maar ook welke prestaties daarmee zijn geleverd en welke effecten zijn bereikt.

Voor het zachte budgetrecht (zie paragraaf 2.1) vormt VBTB een verbetering. De commissie voor de Rijksuitgaven is daarom positief over de basisgedachte van VBTB, maar kritisch over de gevolgen voor het budgetrecht van de forse reductie van het aantal begrotingsartikelen in de rijksbegroting. Minder begrotingsartikelen leidt weliswaar tot meer overzichtelijke en toegankelijke begrotingen, maar ook tot minder zicht en grip op deelbudgetten en verschuivingen daarbinnen. Onder andere bij de wetsbehandeling en later bij tussenevaluatie van VBTB in 2006 wordt gesproken over deze door de Kamer gevreesde aantasting van het budgetrecht en zegt de minister van Financiën toe geen verdere reductie van het aantal begrotingsartikelen te beogen (zie ook box 2.4).

Box 2.4 Reductie begrotingsartikelen

Memorie van Toelichting op de nieuwe Comptabiliteitswet 2001

"*De 'echte' Rijksbegroting 2000 telde 577 uitgavenartikelen. De voorbeeldbegrotingen 194; een verschil van 383. (…) Grotere en minder artikelen dus. In verschillende Algemene Overleggen kwam in dit kader de vraag naar voren of dit alles nu juist een inperking van het budgetrecht van de Staten-Generaal betekent. Naar de mening van de regering is dit niet het geval*"[13]

Tekst uit brief minister van Financiën van 9 maart 2005

"*Tijdens het Algemeen Overleg heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven haar zorg uitgesproken over een mogelijke aantasting van het budgetrecht op basis van de voorstellen voortvloeiend uit de VBTB-evaluatie en het IBO Regeldruk en controletoren. (…) Het aantal begrotingsartikelen is door de VBTB-operatie beperkt doordat de inputbegroting is omgezet in een doelbegroting. Een verdere beperking van het aantal begrotingsartikelen wordt niet beoogd.*"[14]

---

[13] Kamerstuk II, 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 10

[14] Kamerstuk II 2004/05, 29 949 nr. 5, p.2

In bijlage 5 wordt uitvoeriger ingegaan op de ontwikkeling van het aantal begrotingsartikelen op de rijksbegroting en de gevolgen daarvan voor het budgetrecht.

Een nieuwe Comptabiliteitswet (2001)

In 2001 krijgen de uitgangspunten van VBTB ook een wettelijke basis. De minister acht deze omslag in de aard van de begroting zo fundamenteel dat niet gekozen wordt voor een wijziging van de bestaande Comptabiliteitswet 1976, maar voor een nieuwe integraal herziene Comptabiliteitswet 2001. De memorie van toelichting op deze nieuwe CW bevat onder meer de volgende uitgangspunten:

- "*de begrotings- en verantwoordingsstukken moeten beleidsmatiger worden;*
- *de samenhang moet worden verbeterd, zowel tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken, als binnen begrotings- en verantwoordingsstukken;*
- *de financiële verantwoordingen moeten tijdig beschikbaar komen zodat deze effectief gebruikt kunnen worden voor een beoordeling van de uitvoering van de lopende begroting en bij de voorbereiding van de nieuwe begroting*."[15]

Onder het kopje "VBTB en budgetrecht" schrijft de minister in zijn memorie van toelichting:

"*De huidige begroting is vaak gericht op middelen, instrumenten en/of op de organisatorische structuur van een departement. Ze gaf vaak geen antwoord op vragen als: «Wat wil de regering bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat (maximaal) gaan kosten?». Om het budgetrecht van de Staten-Generaal te versterken, staan in de begroting nieuwe stijl beleidsdoelstellingen centraal. Richtinggevende ontwerpprincipes zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid."* [16]

In het Nederlands Juristenblad verschijnt een kritisch artikel van de heer Minderman (zie ook box 2.5) die stelt dat de wetgever heeft verzuimd om een daadwerkelijke actualisatie van het budgetrecht in de wet te verankeren en stelt: "*Dat lijkt in de eerste plaats schadelijk voor de Staten-Generaal zelf die een kans om haar budgetrecht te versterken door haar vingers laat glippen.*"[17]

Box 2.5 Artikel over CW 2001 in Nederlands Juristenblad

In zijn artikel in het Njb van september 2020 betoogt Minderman onder meer dat de VBTB-operatie in juridisch opzicht te weinig rechtvaardiging is om van een nieuwe CW te spreken; modern bestuur daarentegen niet verankerd is in de nieuwe CW; het budgetrecht een fundamentele bezinning verdient en om die reden ook een nieuwe wet. "*Er is een nieuwe comptabiliteitswet nodig, waarbij nieuwe bevoegdheden ten aanzien van de belangrijkste budgettaire beslissingen worden gecreëerd en toebedeeld. Minimaal zou aandacht moeten worden gegeven aan de implementatie van integraal management bij de rijksoverheid, bevoegdheid tot vaststellen van de macro-normering,*

[15] Kamerstuk II, 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 3

[16] Kamerstuk II, 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 6

[17] Minderman (2002), p. 1604

de meerjarenramingen, de handhaving, de wetsvorm van de begroting en het financieel toezicht."[18]
In dit verband wijst Minderman ook op eerdere CW-herzieningen waarbij een onafhankelijk regeringscommissaris of een staatscommissie was betrokken en vraagt zich af:
"*Is Financiën bang voor de fundamentele discussie of de tijd die daarmee gemoeid is? Of wil men het succes van de invoering van de operatie VBTB nog eens mooi oppoetsen met een prestigieuze 'nieuwe Comptabiliteitswet'? Of heeft de minister van Financiën er voor gekozen om de maximale vrijheid aan zichzelf te houden en de verlegging van het budgetrecht van parlement naar regering in stand te laten*?"[19]

Voornemens tot herziening Comptabiliteitswet (vanaf 2003)
Al vrij snel na de herziening in 2001 wordt binnen het ministerie van Financiën nagedacht over een verdere modernisering van de CW.[20] Dit leidt op 14 juli 2006 tot een brief van de minister van Financiën waarin opnieuw een integrale herziening en modernisering van de Comptabiliteitswet wordt aangekondigd. De bijlage bij de brief bevat een aantal concrete wijzigingsvoorstellen. De aangekondigde herziening komt echter bij herhaling niet tot stand, onder meer als gevolg van kabinetswisselingen en de kredietcrisis[21]. Op dit moment ligt het wetsvoorstel voor advies bij de Raad van State en is de Kamerbehandeling in 2015 voorzien.

De voorstellen uit 2006 zijn opgesteld tegen een achtergrond waarin het verlagen van regeldruk voor ministeries en ruimte voor het management om zelf verantwoordelijkheid te kunnen nemen, centraal staan. Enkele van deze voorstellen, zoals het schrappen van de Voorlopige Rekening als budgettaire nota, zijn inmiddels doorgevoerd. Enkele 'nog openstaande' voornemens van het kabinet die in 2006 al zijn aangekondigd zijn:
- in de Comptabiliteitswet wordt een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat beleid en uitvoering niet bij één departement plaatsvinden (bijvoorbeeld zorgtoeslag, huurtoeslag);
- sommige bepalingen over de inrichting van begroting en jaarverslag worden uit de Comptabiliteitswet gehaald en voortaan in ministeriële regeling vastgelegd;
- bepalingen over bedrijfsvoering, financieel beheer en de administraties van het Rijk worden uit de Comptabiliteitswet gehaald en worden opgenomen in lagere regelingen;

[18] Minderman (2002), p. 1608

[19] Minderman (2002), p. 1608

[20] Minister Dijsselbloem stelde in december 2013 in het notaoverleg met de Kamer over de modernisering van de CW: "*Wij kijken terug op een lang project waarmee al in 2003 begonnen is. Volgens mijn zijn er inmiddels ten minste vier ministers mee bezig geweest: Gerrit Zalm, Wouter Bos, Jan-Kees de Jager en nu ondergetekende."* (Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 14)

[21] Gevraagd naar het uitblijven van de herziening schrijft de minister van Financiën in juni 2010: "*De herziening van de Comptabiliteitswet 2001 heeft vertraging opgelopen omdat de beschikbare capaciteit voornamelijk is ingezet voor allerlei comptabele aangelegenheden samenhangend met de kredietcrisis. Daarnaast is gebleken dat de herziening veel ingrijpender is dan eerst werd verondersteld"* (Kamerstuk II 2009/10, 31 371, nr. 342, p. 6)

- de positie en taken van de centrale directies Financieel Economische Zaken (FEZ) binnen de ministeries en de onafhankelijke positie van de departementale auditdienst (DAD) worden in de Comptabiliteitswet vastgelegd.

Het belang van het budgetrecht wordt in de brief in algemene zin bevestigd, maar voorstellen rechtstreeks gericht op verbeteringen van het budgetrecht bevatten de voorstellen echter ook niet. In de optiek van het BOR zijn er wel mogelijke risico's voor het budgetrecht bij omvorming van de CW tot louter een kaderwet. Het voornemen om veel zaken uit de wet over te hevelen naar lagere regelgeving (de RBV), vergroot weliswaar de flexibiliteit voor de minister om regelgeving snel aan te passen aan nieuwe wensen en omstandigheden, maar kan ten koste gaan van het zachte budgetrecht. Immers, normen en bepalingen met betrekking tot de opzet en indeling van begrotingsstukken en de daarop op te nemen informatie verliezen hun wettelijke status en basis en verhuizen bovendien naar lagere regelgeving waar de Tweede Kamer als mede-wetgever niet zelf over gaat of mee instemt.

Kredietcrisis en schuldencrisis (vanaf 2008)

Als gevolg van de kredietcrisis en vervolgens de economische-/schuldencrisis, wordt de Tweede Kamer een aantal malen geconfronteerd met besluiten die het budgetrecht raken. Een aantal hiervan wordt onder de loep genomen door de parlementaire enquêtecommissie financieel stelsel (commissie De Wit). De enquêtecommissie komt ook op het terrein van het budgetrecht en de Comptabiliteitswet tot een aantal bevindingen en aanbevelingen:

- "*De financiële crisis heeft getoond dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing of risicodragende financiële transacties dan het verwerven van aandelenkapitaal door de Staat. De enquêtecommissie is dan ook van oordeel dat de voorhangprocedure uit de CW (die voorafgaande betrokkenheid van de Kamer garandeert) ook op dergelijke constructies van toepassing zou moeten zijn. Op deze wijze kan worden voorkomen dat het kabinet zonder voorafgaande (stilzwijgende) instemming van de Kamer grote hoeveelheden (risicodragend) vermogen aan individuele instellingen verstrekt*."
- "*Om de informatievoorziening aan de Tweede Kamer voorafgaand aan eventuele te nemen crisismaatregelen te verbeteren, stelt de commissie voor een informatieprotocol op te stellen dat van toepassing is op crisissituaties*."
- "*De commissie stelt voor dat indien door het kabinet het budgetrecht van de Kamer geschonden is, een plicht wordt ingesteld om achteraf een verantwoordingsmemorandum op te stellen, waarin volledige openheid van zaken wordt gegeven over de genomen maatregelen en de argumenten op basis waarvan deze maatregelen zijn genomen*." [22]

Spanning met het budgetrecht treedt vervolgens ook op in de schuldencrisis die later volgt. Bij besluiten die het kabinet moet nemen met betrekking tot noodsteun aan Euro-landen en het verlenen van garanties ten behoeve van Europese noodfondsen, rijst ook

[22] Kamerstuk II 2011/12, 31 980, nr. 61, pp. 58-59

weer de vraag hoe de betrokkenheid van het Nederlandse parlement voldoende recht gedaan kan worden. Ook hier (b)lijkt een voorafgaande wettelijke machtiging door de Kamer lastig, onder meer om redenen van:

- tijdsdruk (besluit tot feitelijke steunverlening is vaak een crisismaatregel waarover snel besloten moet worden);
- gevoeligheid informatie (beslisinformatie kan vooraf niet openbaar gedeeld worden omdat beurzen/financiële markten worden beïnvloed);
- complexiteit (gaat vaak om ingewikkelde constructies of maatregelenpakketten en complexe internationale besluitvorming).

De discussie hierover wordt volop gevoerd, zowel binnen als buiten de Kamer. De discussie binnen de Kamer leidt uiteindelijk tot onder meer tot aanpassing van de Comptabiliteitswet (zesde wijziging) en een informatieprotocol voor betrokkenheid van de Kamer bij crisisbesluitvorming die verderop in paragraaf 2.2 nog aan de orde komen. Enkele voorbeelden van de discussie buiten de Kamer, zijn opgenomen in box 2.6 en illustreren het principiële karakter van het vraagstuk en de relatie die het heeft met het budgetrecht.

<u>Box 2.6 Aandacht voor budgetrecht in artikelen</u>

'Parlementair budgetrecht onder vuur?' Diamant en Van Emmerik schrijven in september 2011 in het Nederlands Juristenblad:

"*Het budgetrecht van het Nederlandse parlement lijkt van twee kanten onder vuur te liggen. Eerst was dar de (nationale) kredietcrisis waar de rechten van het parlement met voeten werden getreden. Nu is daar de eurocrisis, waarin de positie van het parlement wederom in het gedrang lijkt te komen*". (p. 1942).

"*Met name de snelheid, maar ook de markt- en koersgevoeligheid waarmee deze maatregelen gepaard gaan zetten het nationale budgetrecht vanuit Europa onder druk*." (p. 1946).

"*Het zijn echter niet alleen de Europese steunmaatregelen die leiden tot aantasting van het (formele) budgetrecht, ook de maatregelen ter versterking en bevordering van de economische en monetaire samenwerking binnen de EU, lijken de politieke ruimte om een nationale invulling te geven aan de begroting te beperken*" (p. 1948)

'Het parlementaire budgetrecht als wapen!' Warmelink schrijft in november 2011 in het Nederlands Juristenblad:

"*Het is in mijn ogen dan ook betreurenswaardig dat de Rekenkamer geen gebruik heeft gemaakt van haar formeel bezwaarrecht, toen op een achternamiddag in 2008 meer dan € 20 miljard in enkele banken werd gestoken, zonder toepassing van het eerdergenoemde art. 34 CW.*[23] *(…) Die overwegingen zijn in het concrete geval wel begrijpelijk, maar als zij er toe leiden dat de wetgever de onrechtmatige gang van*

---

[23] Ter toelichting (BOR): Artikel 34 van de Comptabiliteitswet is de zogenaamde voorhangprocedure die vereist dat de regering bij aangaan of vervreemden staatsdeelnemingen vooraf de Staten-Generaal informeert. Dit komt nog terug in de passage over de 6e wijziging CW

zaken in de Comptabiliteitswet in z'n algemeenheid gaat legaliseren, dan zijn we verder van huis" (p. 2585)

Het heft uit handen. Hoe parlement zijn belangrijkste instrument -het budgetrecht- zelf verkwanselt.' Wynia schrijft in november 2011 in Elsevier:
"*De gang van zaken rond het noodfonds is een treffend voorbeeld van de erosie van de Nederlandse volksvertegenwoordiging als het gaat om zijn belangrijkste instrument, het budgetrecht. (…) Al eerder ondermijnde de komst van de euro het budgetrecht van de Kamer. De invoering van de euro ging immers gepaard met begrotingsregels op Europees niveau – ook al zijn die in de praktijk met voeten getreden. (...)*
Toen de kredietcrisis twee jaar geleden overging in een Europese schuldencrisis vervaagde het budgetrecht van de Tweede Kamer verder."

Verantwoord Begroten (vanaf 2011)
In 2011 ontvangt de Tweede Kamer in 2011 een voorstel van de minister van Financiën tot vergaande wijziging van de begrotingsopzet onder de noemer 'Verantwoord Begroten'.[24] De kern van deze operatie is dat de begroting weer primair een financieel document wordt (dat inzicht geeft in hoeveel een minister uitgeeft en waar deze rechtstreeks op afrekenbaar is) in plaats van een beleidsbegroting (die inzicht geeft in te behalen doelen en te bereiken effecten). Tussen Tweede Kamer en minister van Financiën is regelmatig overleg over deze operatie, die ook geëvalueerd is (zie box 2.7)

<u>Box 2.7 Overzicht van enkele overleggen en stukken m.b.t. Verantwoord Begroten</u>
- In april 2011 voert de commissie voor de Rijksuitgaven overleg met de minister van Financiën over het kabinetsvoorstel Verantwoord Begroten (VB)[25];
- Op verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven voert het BOR in november 2011 een quick scan uit naar de eerste resultaten van VB. De commissie voor de Rijksuitgaven maakt deze quick scan openbaar[26] en verzoekt de minister van Financiën deze te betrekken in zijn tussenevaluatie VB;
- Op 23 december 2011 stuurt de minister van Financiën een tussenevaluatie VB naar de Tweede Kamer[27];
- In het najaar van 2014 verschijnt de evaluatie VB, gevolgd door een brief (op 18 december 2014) waarin de minister van Financiën ingaat op de uitkomsten[28] ;
- Op 5 februari 2015 legt de commissie voor de rijksuitgaven een aantal vragen en opmerking over deze evaluatie voor aan de minister van Financiën.[29] (o.a. over budgetflexibiliteit; zie paragraaf 3.2)

---

[24] Kamerstuk II 2010/11, 31 865, nr. 26

[25] Kamerstuk II, 2010/11, 31 865, nr. 31

[26] Kamerstuk 2011/12, 31 865 nr. 35

[27] Kamerstuk II 2011/12, 31 865 nr. 36

[28] Kamerstukken II 2013/14, 31 865 nr. 61 resp. Kamerstukken II 2014/15, 31 865 nr. 65

[29] Ten tijde van de verschijning van dit rapport (31 maart 2015) was de beantwoording van deze vragen nog niet door de Tweede Kamer ontvangen

Voor het harde budgetrecht leidt Verantwoord Begroten (VB) niet tot wijzigingen, behalve dat het proces van reductie van het aantal begrotingsartikelen wordt voortgezet (zie ook bijlage 5). Voor het zachte budgetrecht kent VB zowel kansen als bedreigingen. Positief is dat VB zich primair richt op verbetering van de informatievoorziening rond de begrotingsstukken. Dit wordt onder meer bereikt doordat de begroting dunner en beter leesbaar wordt, explicieter inzicht geeft in de verantwoordelijkheden van de minister, scherper onderscheid maakt tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven en vooral meer inzicht geeft in 'waar het geld aan uitgegeven wordt'. Hiertoe worden in de begrotingen rijksbreed de programma-uitgaven ingedeeld in een twaalftal financiële instrumenten.[30]

Keerzijde is dat de begrotingsstukken zich primair focussen op 'input' (hoeveel is waar aan uitgegeven) en minder op door de minister geleverde prestaties, behaalde beleidsdoelen en gerealiseerde maatschappelijke effecten. De minister geeft ook aan dat inzicht in beleidswijzigingen en het trekken van beleidsconclusies in de begrotingsstukken nog scherper kan. Uit de evaluatie blijkt dat de meeste vragen van de Kamer in 2013 en 2014 over VB zich richtten op de onderwerpen: budgetflexibiliteit, financiële instrumenten, beleidsinformatie en beleidsdoorlichtingen. Over budgetflexibiliteit is de Kamer ronduit ontevreden (zie hoofdstuk 3, i.h.b. box 3.4).
Het verloren gaan van beleidsinformatie in de VB-systematiek kan worden opgevangen door beleidsdoorlichtingen, waarbij een beleidsartikel uit de begroting wordt doorgelicht en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de financiële instrumenten en het beoogde beleid wordt geëvalueerd.

Het BOR constateert dat de overgang van VBTB naar VB zowel voor verbeteringen als voor aantasting van het zachte budgetrecht gezorgd. Met name het verloren gaan van beleidsinformatie in begrotingsstukken is een aandachtspunt. De Algemene Rekenkamer zegt hierover: "*Beleidsinformatie is dan ook een cruciaal element in het verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer. Zonder deze informatie kan de Tweede Kamer haar budgetrecht niet goed uitvoeren. Beleidsinformatie moet inzicht geven in de uitvoering en resultaten van het gevoerde beleid in relatie tot de bestede financiële middelen. (…)*
In onze brief van 25 februari 2013 hebben we aangegeven dat de beloftes van Verantwoord Begroten op dit moment nog niet worden waargemaakt. De uitwerking van deze systematiek in de begrotingen biedt op dit moment minder informatie dan voorheen over de ambities en concrete beleidsinzet van ministers. Hierdoor wordt het voor het parlement moeilijker om de minister aan te spreken op de resultaten van beleid. Het is volgens ons raadzaam om wettelijk verankerd in de Comptabiliteitswet een aantal minimale eisen te (blijven) stellen aan de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag."[31]

[30] Kamerstuk II 2014/15, 31 865 nr. 65, p. 2

[31] 'Factsheet 6 Beleidsinformatie'; bijlage 2 bij Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2

Budgetrecht en uitgaven in de zorg en sociale zekerheid (vanaf 2012)
Het budgetrecht beperkt zich tot budgetten die via de rijksbegroting en opgenomen zijn in een begrotingswet. Hierdoor vallen collectieve uitgaven die op een andere wijze gefinancierd worden buiten het formele budgetrecht. De grootste en bekendste categorie betreffen de uitgaven in de sociale zekerheid en zorg die betaald worden uit premies in plaats van begrotingsgelden. Dit betreft het grootste deel van de sociale zekerheids- en zorguitgaven. De laatste jaren komt de vraag of ze onder het harde budgetrecht gebracht kunnen en zouden moeten worden steeds meer op de agenda. Maar ook de discussie over het zachte budgetrecht neemt toe: heeft de Kamer voldoende zicht op de omvang, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de collectieve uitgaven aan zorg en sociale zekerheid?

Box 2.8 Roep om transparantie en beheersing zorguitgaven
In 2011 neemt de Kamer een motie van het lid Van der Veen (PvdA) aan waarin de regering wordt opgeroepen om aan te geven hoe het inzicht in het jaarverslag zou kunnen worden vergroot, hoe een betere koppeling tot stand zou kunnen worden gebracht tussen raming, vraag, aanbod, beleid, met een analyse van kosten, de baten, de overschrijdingen, de meevallers, de tegenvallers, de besparingsverliezen, de volumeontwikkeling en de prijsontwikkeling.[32] In een andere aangenomen motie van het lid Van der Veen uit 2012 wordt de regering verzocht een plan van aanpak te maken in overleg met de Algemene Rekenkamer, bijvoorbeeld vergelijkbaar met de operatie Comptabel bestel in de tachtiger jaren.[33]
Meer recent dienden de leden Schouten (CU) en Bruins Slot (CDA) moties in die de regering vroegen om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is de zorguitgaven onder de Comptabiliteitswet te laten vallen.[34]

Sinds deze aandacht vanuit de Kamer is geïnvesteerd in betere informatievoorziening en snellere verantwoording met betrekking tot uitgaven in de zorg. Ook in de hoofdlijnennotie modernisering CW (juni 2013) besteedt de minister van Financiën aandacht aan deze thematiek. Een aparte bijlage is gewijd aan de motie over het onder het budgetrecht brengen van premiegefinancierde uitgaven.[35] In het rondetafelgesprek en in notaoverleg die later dat jaar volgen wordt hier eveneens over gewisseld.[36] De regering is van mening dat vanwege het verzekeringskarakter van de vele uitgaven in de zorg en sociale zekerheid, het ook in de rede ligt ze niet via de begroting (en dus de algemene middelen) te financieren maar via premies. Beïnvloedingsmogelijkheden om iets te doen aan aard en omvang van de uitgaven liggen voor de Tweede Kamer niet in de begrotingswetten, maar in de materiewetten die de aanspraken van burgers op zorg en sociale zekerheid regelen, aldus de minister.

[32] Kamerstuk II 2010/11, 32 710-XVI, nr.7

[33] Kamerstuk II 2011/12, 33 240-XVI, nr. 10

[34] Kamerstuk II 2012/13, 33 480, nr. 15 en Kamerstuk II 2012/13, 33 605-XVI, nr. 8

[35] Kamerstuk II 2012/13, 33 670, nr. 1 (inclusief bijlage)

[36] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9

De Algemene Rekenkamer belicht ook andere kanten van het vraagstuk en bepleit dat er in het kader van de modernisering van de CW nagedacht wordt over checks-and-balances in het stelsel en dat in de CW regels worden gesteld over de informatiepositie van de Kamer (zie box 2.9).

Box 2.9 Verschillende visies op premiegefinancierde sectoren i.r.t. het budgetrecht

Algemene Rekenkamer in hun factsheet 'premie-gefinancierde sectoren':

"*De premiegelden die in deze sectoren omgaan behoren tot de publieke middelen. Niettemin worden deze uitgaven vooralsnog aan een minder streng regime van controle en verantwoording onderworpen dan begrotingsmiddelen. In samenhang hiermee en in samenhang met het ontbreken van budgetrecht, heeft de Tweede Kamer op dit gebied, als overblijfsel van een historisch gegroeid model, een minder sterke informatiepositie. Dit belemmert zowel de autorisatiefunctie (machtiging tot het doen van uitgaven, aangaan verplichtingen en generen van ontvangsten) als de allocatiefunctie (verdelen van uitgaven over verschillende functies) van het parlement. Ook is er bij de premie-uitgaven geen formeel moment van decharge door het parlement*."[37]

Algemene Rekenkamer in antwoord op vragen van de Kamer:

"*De modernisering van de Comptabiliteitswet is een logisch moment waarop bezinning plaats zou moeten vinden zowel op de checks en balances binnen het stelsel – bijvoorbeeld toezicht, (accountants)controles, maar ook prikkels tot uitgavenbeheersing en mogelijkheden voor bijsturing door de minister –, als op de wijze waarop het parlement betrokken is in de besluitvorming over de bekostiging en wordt geïnformeerd in het kader van de verantwoording en eventuele decharge. Het gaat erom dat een passende governance wordt ontwikkeld voor het feitelijk bestaande stelsel, ook als dit stelsel een mengvorm is van publieke en private elementen. Afhankelijk van welke keuzes hierin worden gemaakt, kan het in de rede liggen om voorschriften hierover te zijner tijd op te nemen in de Comptabiliteitswet.*"[38]

Minister van Financiën in antwoord op vragen van de Kamer:

"*In iedere begroting van VWS en SZW en de verschillende budgettaire nota's wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven en de wijze waarop deze worden beheerst. De samenloop tussen premiegefinancierde uitgaven en begrotingsmiddelen wordt daarnaast ook jaarlijks inzichtelijk gemaakt op de rijksbegroting. Hier wordt de rijksbijdrage aan de fondsen weergegeven.*

Alles afwegende ziet het kabinet vanuit het perspectief van het budgetrecht noch vanwege een betere beheersing van de uitgaven aanleiding tot het uitbreiden van de reikwijdte van de Comptabiliteitswet. Daarnaast zou zo'n uitbreiding ook vergaande gevolgen kunnen hebben voor de vormgeving van de bestaande verschillende regelingen."[39]

---

[37] 'Factsheet 3 Premie-gefinancierde sectoren'; bijlage 2 bij Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2

[38] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 4

[39] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3

Hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet (voorjaar 2013)
Op 12 juni 2013 biedt de minister van Financiën de 'hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet' aan de Tweede Kamer aan.[40]
In de hoofdlijnennotitie zijn de volgende uitgangspunten opgenomen voor de algehele herziening van de CW.[41]

- Gedetailleerde voorschriften kunnen in lagere regelgeving worden opgenomen;
- de taken, bevoegdheden en de positionering van de financiële functie en de auditfunctie van het Rijk moeten in het comptabele recht opgenomen worden, dat kan beter;
- meer helderheid en eenvoud in de definities, waarmee de wet toegankelijker wordt;
- herziening van de structuur (dateert nog uit midden jaren'70 en volstaat niet meer)
- toevoeging van de normen voor het begrotings- en verantwoordingsproces, beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen; en de begrotings- en verantwoordingsinformatie.

Budgetrecht volop in de belangstelling (najaar 2013)
In het kader van de behandeling van de hoofdlijnennotitie, komt het thema budgetrecht en daarmee samenhangende issues op de politieke agenda:

- Op 7 november 2013 komt de Algemene Rekenkamer met een reactie op de hoofdlijnennotitie, maar ook met enkele aanvullende punten die zij expliciet onder de aandacht van de Tweede Kamer wil brengen. Tien onderwerpen worden door de Rekenkamer langsgelopen in de brief en in tien afzonderlijke factsheets nader toegelicht.[42]
- Op 11 november 2013 organiseert de commissie voor de Rijkskuitgaven een rondetafelgesprek met deskundigen.[43]
- Op 10 december 2013 worden de schriftelijke vragen beantwoord die de Kamer over de hoofdlijnennotitie gesteld heeft aan de regering, respectievelijk de Algemene Rekenkamer.[44]
- Op 16 december 2013 wordt een nota-overleg gevoerd met de minister van Financiën.

Het debat laat zien hoe omvangrijk de bredere thematiek rond het budgetrecht is en ook breder dan de hoofdlijnennotitie van de minister. Een groot aantal issues komt langs, variërend van praktische vragen (over bijvoorbeeld op te nemen data en deadlines in wet- en regelgeving) tot meer fundamentele discussies, zoals bijvoorbeeld alternatieve begrotingsstelsels of de premiesectoren onder het budgetrecht brengen. De minister stelt bij aanvang van zijn beantwoording dan ook vast: "*De vervanging van de Comptabiliteitswet door een gemoderniseerde wet geeft aanleiding tot een aantal*

---

[40] Kamerstuk II 2012/13, 33 670, nr. 1

[41] Deze zijn nader toegelicht door ambtenaren van het ministerie van Financiën en VWS in een technische briefing voor de commissie voor de Rijksuitgaven op 5 november 2013

[42] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2 (inclusief 2 bijlagen). De onderwerpen van de tien factsheets zijn in box 2.8 opgenomen en met een sterretje aangeduid.

[43] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 8

[44] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3 respectievelijk nr. 4

fundamentele vragen. Het betreft ook thema's die op zichzelf niet in de moderniseringsslag door ons zijn geagendeerd, maar wel door andere partijen, soms door de Rekenkamer, soms door deskundigen of soms door de Kamer zelf."[45]

Box 2.10 bevat een opsomming van die issues die in het debat zelf, of in het bredere kader van de modernisering van de CW, aan de orde zijn geweest en raakvlakken hebben met het (zachte) budgetrecht. Daarbij is de volgorde van behandeling in het nota-overleg aangehouden. Staccato is steeds in vraagvorm aangegeven wat de nog resterende vraagpunten zijn. Bij behandeling van het nog te ontvangen wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2015 zou dan gekeken kunnen worden of en op welke wijze aan deze vragen aandacht is besteed. De met een sterretje aangeduide issues zijn ook uiteengezet in één van de tien factsheets van de Algemene Rekenkamer.

<u>Box 2.10 Issues rond de modernisering van de CW</u>

1. Datum verantwoordingsdag (3e woensdag in mei)
Moet deze datum in de wet flexibel worden gemaakt (vanwege samenloop met Hemelvaart/Pinksteren) of zo handhaven en herkenbaar houden ('woensdag gehaktdag')?

2. Open data (*)
Moet het werken met open data met betrekking tot financiën in de collectieve sector (open spending) met meer ambitie en voortvarendheid worden aangepakt? Moet de norm 'open data, tenzij' in de wet worden verankerd (in CW e/o Wet Openbaarheid Bestuur)?

3. Verantwoordelijkheid voor shared services (*)
Is verantwoordelijkheid tussen de minister die de dienst aanstuurt en de minister die zijn beleid laat uitvoeren bij een collegaminister (shared service) adequaat geregeld in wet- en regelgeving?

4. Beleidsevaluaties
Moeten beleidsevaluaties/beleidsdoorlichtingen en de daar aan te stellen kwaliteits- en proceseisen en wettelijke basis en verankering in de CW krijgen?

5. Bevoegdheden Algemene Rekenkamer
Moet de Algemene Rekenkamer in de CW ook wettelijke onderzoeksbevoegdheden krijgen bij (onder meer) zorginstellingen, DNB en dochters van staatsdeelnemingen? Gaat een wettelijke grondslag voor buitenlandse activiteiten van de AR niet ten koste van binnenlandse onderzoeks- en controlecapaciteit?

6. Wet Houdbare Overheidsfinanciën en CW integreren?
Wat zijn de voor- en nadelen van integratie van beide wetten en van twee afzonderlijke wetten?

7. Rollen en positie van MvF, ADR en FEZ in het bestel
Hoe wordt de rol en positie van de minister van Financiën (MvF), de Auditdienst Rijk (ADR) en de directeur Financieel-economische Zaken (FEZ) in wet- en regelgeving vorm gegeven? Heeft Financiën niet te veel invloed met benoemingen?

8. EU-eisen aan de begroting(splanning) (*)

[45] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 15

Voldoet de Nederlandse begrotingssystematiek en planning aan de eisen die de EU stelt? Welke gevolgen heeft dat voor uitgaven als op 1 januari begrotingswetten nog niet door beide Kamers zijn geautoriseerd? Moeten bepaalde data in de begrotingscyclus worden verschoven e/o wettelijk worden vastgelegd?

9. Begrotingsbesluitvorming in het voorjaar

Moeten in de CW data worden vastgesteld waarop het kabinet stukken in het kader van et stabiliteits- en hervormingsprogramma aan de Kamer stuurt? Hoe gedetailleerd moeten die plannen zijn? Kunnen deze stukken ook aangevuld worden met de uitkomsten van het hoofdbesluitvormingsmoment binnen het kabinet zodat in het voorjaar een hoofdlijnendebat over de uitgavenkant van de begroting gevoerd kan worden?

10. Decentralisaties (*)

Is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer adequaat geregeld in het licht van de stelselverantwoordelijkheid van bepaalde ministers? Zijn lokale Rekenkamers voldoende geëquipeerd?

11. Baten/lastenstelsel (*)

Moet er (van Brussel) een baten-lastenstelsel voor de gehele rijksoverheid komen? Zijn voor- en nadelen van opties en varianten daarvoor voldoende in kaart gebracht?

12. Staatsbalans/overheidsbalans

Moet de overheidsbalans (die de staatsbalans vervangt) ook in de de CW worden opgenomen? Welke eisen moeten aan de overheidsbalans worden gesteld? Is deze voldoende betrouwbaar en volledig?

13. Premiesectoren onder het budgetrecht?

Welke mogelijkheden zijn er om premiegefinancierde uitgaven ook onder het budgetrecht te brengen en wat zijn daarvan de voor- en nadelen? Moeten normen rond controle en verantwoording over premiesectoren niet (ook) in de CW worden verankerd?

Hoe kan het inzicht van de Tweede Kamer in het geheel van de zorguitgaven worden verbeterd? Moet er ook voor deze sector een financiële eindverantwoording komen?

Wat zijn voor en nadelen van het opheffen van (bepaalde) fondsen in de premiesectoren?

14. Semi-publieke sector (*)

Wordt een normenkader voor goed bestuur in de semi-publieke sector verankerd in de CW? Wordt het besliskader privatisering en verzelfstandiging verankerd in de CW? Heeft de Tweede kamer voldoende zicht op de geldstromen bij rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en in het semi-publieke domein? Moet daarover iets in de CW worden opgenomen?

15. Staatsdeelnemingen en kwijtscheldingen (*)

Voorziet het budgetrecht adequaat in situaties waarbij de staat deelnemingen aangaat of vervreemdt, respectievelijk vorderingen afboekt (zoals bijvoorbeeld schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden). Heeft de Algemene Rekenkamer voldoende bevoegdheden om onderzoek te doen bij (dochters van) staatsdeelnemingen?

16. Beleidsinformatie (*)

Biedt de CW voldoende waarborgen dat basale normen en uitgangspunten voor de inrichting van begrotingsstukken en de informatievoorziening aan de Kamer een

wettelijk grondslag krijgen of behouden en niet uitsluitend nog in lagere regelgeving worden neergelegd?

(*) = ook factsheet van Algemene Rekenkamer over verschenen

Zesde wijziging Comptabiliteitswet (2014)
Op 6 januari 2014 ontvangt de Tweede Kamer een wetsvoorstel ter wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 (de zesde wijziging CW).[46] Het betreft aanpassingen die volgens de regering niet kunnen wachten tot de algehele herziening van de CW die volgens verwachting op dat moment in 2014 of begin 2015 aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. In deze wet worden negen uiteenlopende zaken geregeld:

a) Het jaarlijks vaststellen van de begrotingsstaten van Nationale Schuld (IXA) en van het ministerie van Financiën (IXB) door middel van één begrotingswet;
b) Het introduceren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen;
c) Het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal over spoedeisende, beleidsmatige uitgavenwijzigingen vooruitlopend op het voorleggen van een (suppletoir) begrotingswetsvoorstel;
d) Het uitbreiden van de voorhangprocedure ex artikel 34 bij de Staten-Generaal ter zake van privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk, waarmee wordt beoogd de solvabiliteit van bepaalde private partijen te versterken;
e) Het opnemen van een verplichte horizonbepaling in subsidieregelingen;
f) Het aanpassen van (de presentatie van de) informatie in de begrotingen en de jaarverslagen in het kader van Verantwoord begroten;
g) Het laten vervallen van de Voorlopige Rekening als budgettaire nota;
h) Het introduceren van een gezamenlijke accountantsdienst ten behoeve van alle ministeries, de Auditdienst Rijk en het, daarmee samenhangend, intrekken van het Besluit taak DAD, dat wordt vervangen door een ministeriële regeling;
i) Het aanpassen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van overtollig materieel en voor het privaatrechtelijk beheer van materieel aan de overgang van het beheer van al het vastgoed bij het Rijk naar de minister van Binnenlandse Zaken.

Budgetrecht in Europees perspectief (rapport cie. Rijksuitgaven 2014)
Een discussie die de laatste jaren ook op de agenda is gekomen betreft de vraag in hoeverre ontwikkelingen in EU-verband, het zogenaamde Europees semester, van invloed zijn op de nationale begroting en het budgetrecht.
De Tweede Kamer gaat zelf op dit vraagstuk in door middel van een werkgroep van de commissie voor de Rijksuitgaven. Zij presenteren in september 2014 het rapport "Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief".[47] De belangrijkste conclusie is dat de commissie niet de indruk heeft dat het Europees Semester inbreuk

[46] Volledige titel wetsvoorstel: "Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 onder andere in verband met het invoeren binnen de rijksdienst van verplichtingen-kasagentschappen en van een gezamenlijke accountantsdienst en in verband met het uitbreiden van de voorhangprocedure bij de Staten-Generaal ter zake van bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen door het Rijk (Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)." Kamerstukken II, 2013/14, 33 837, nrs. 1-3

[47] Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 31 597, nr. 7

doet op het nationaal budgetrecht. Wel stelt de commissie vast dat er gevolgen zijn voor de begrotingsplanning. Wanneer alle begrotingen door de beide kamers van de Staten-Generaal voor 1 januari behandeld moeten zijn, vereist dat een andere planning van de behandeling. In een evaluatie van de Kamerbehandeling van de Rijksbegroting 2015 (in 2014) schrijft de commissie voor de Rijksuitgaven aan het Presidium: "*dat door de verkorte duur van de begrotingsbehandeling het proces van het behandelen van de Rijksbegroting in een te krap keurslijf is geperst*".[48] Verschillende mogelijkheden om daar mee om te gaan worden in de evaluatie benoemd, zoals bijvoorbeeld vervroeging van de indiening van begrotingen bij de Kamer, uitbreiding van het aantal vergadermomenten door de Kamer of het versneld stemmen over begrotingen.

<u>Box 2.11 Stukken en deadlines in het kader van het Europees semester</u>
De Nederlandse conceptbegrotingsplannen (in de vorm van een Stabiliteitsprogramma en een Nationaal Hervormingsprogramma) moeten jaarlijks uiterlijk 1 mei bij de Europese Commissie worden ingediend. De Europese Commissie evalueert deze plannen in het licht van de Europese begrotingsregels en stelt zogenoemde (niet bindende) landenspecifieke aanbevelingen op. Met deze plannen dient in de begrotingsvoorbereiding rekening te worden gehouden.

Voor 15 oktober stuurt het kabinet de ontwerpbegroting voor evaluatie naar de Europese Commissie. De Europese Commissie beziet vervolgens in hoeverre de landenspecifieke aanbevelingen zijn uitgevoerd en in hoeverre wordt voldaan aan de Europese begrotingsregels (eind november). De rijksbegroting zou op grond hiervan uiterlijk op 31 december door de wetgever (dus door beide Kamers) moeten zijn vastgesteld.

De commissie ziet in haar rapport over parlementair budgetrecht in Europees perspectief overigens ook kansen en verbeteringen: "*In algemene zin is de commissie voor de Rijksuitgaven van mening dat het Europees Semester heeft geleid tot meer transparantie in het Nederlandse begrotingsproces, omdat de Kamer in het voorjaar voorafgaand aan Prinsjesdag al elementen van beleidsvoornemens die van invloed zullen zijn op de begrotingsplannen van de regering kan bespreken en beïnvloeden. Dit is een aanvulling op de rol van de Kamer in het begrotingsproces. De commissie voor de Rijksuitgaven is van mening dat de praktijk van het bespreken van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma goed werkt. Tevens constateert zij dat deze praktijk niet formeel is vastgelegd. De commissie voor de Rijksuitgaven vindt het belangrijk dat het stabiliteitsprogramma medio april aan de Kamer wordt gezonden, zodat deze tijdig voor 1 mei kan worden besproken in de Kamer. De commissie voor de Rijksuitgaven beveelt aan dat het moment van toezenden van het nationale begrotingsplan voor de middellange termijn en het stabiliteitsprogramma aan de Staten-Generaal effectief wordt vastgelegd in formele wetgeving.*"[49]

---

[48] Kamerstuk II, 2014/15, 31 865, nr. 67, p. 2

[49] Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 31 597, nr. 7, p 6

Het idee om de begrotingsbesluitvorming ook deels naar het voorjaar te verschuiven en aanleveringstermijnen in de wet vast te leggen, wordt ook door de minister van Financiën onderschreven, die in het nota-overleg van december 2013 al stelde: "*Bij dezen zeg ik dan toe dat wij het belang van dit moment in het voorjaar op een nette manier zullen vormgeven in de Comptabiliteitswet*."[50] Vraagpunt daarbij is nog welke reikwijdte dit debat in het voorjaar krijgt en in hoeverre ook de hoofdlijnen van de uitgavenkant van de ontwerpbegroting bediscussieerd kunnen worden.

Vanuit het perspectief van het budgetrecht bepleit ook de Algemene Rekenkamer in haar reactie op de hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet een vroege betrokkenheid van de Tweede Kamer op dit punt: "*De publicatie van de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn per 30 april, impliceert een mogelijke inperking van de beleidsvrijheid bij het opstellen van de nationale begrotingen voor het komende jaar, waardoor eerdere betrokkenheid van het parlement op grond van zijn budgetrecht van belang is.*"[51]

Box 2.12 Hoge Colleges buigen zich over budgetrecht

Met het verschijnen van het rapport van de commissie voor de Rijksuitgaven, kan worden vastgesteld dat inmiddels drie Hoge Colleges van Staat - de Tweede Kamer, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer (de laatste twee overigens op verzoek van, respectievelijk naar aanleiding van, vragen van de Eerste Kamer), onderzoek hebben gedaan naar de gevolgen van het Europees semester voor het budgetrecht.[52] Suzanne Poppelaars, die momenteel werkt aan een proefschrift over deze materie, stelt in een artikel in Ars Aequi dat de conclusies van de onderzoeken nogal uiteen lopen.[53] Ze stelt onder meer:

- *"Het mildste oordeel is afkomstig van de werkgroep van de Tweede Kamercommissie. Die concludeert al in het voorwoord dat het met het budgetrecht in Nederland behoorlijk goed gaat."*
- *"De afdeling advisering van de Raad van State is kritischer en stelt dat de afspraken in het kader van het Europees Semester en het two-pack diep ingrijpen in de begrotingsprocedures. (...) Meer in het algemeen komt de Afdeling tot de conclusie dat versterking van de economische en monetaire unie noodzakelijkerwijs aanzienlijke gevolgen heeft voor de rol van de nationale parlementen."*
- *"De Algemene Rekenkamer begeeft zich op de gulden middenweg tussen beide oordelen. Zij constateert dat het aantal Europese verplichtingen dat gevolgen heeft voor de begroting toeneemt naarmate een lidstaat economisch slechter presteert."*
- *"Het is frappant dat van deze drie spelers de belangrijkste betrokkene bij het budgetrecht, de Tweede Kamer, tot de meest soepele conclusies komt."*

---

[50] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9, p. 24

[51] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2

[52] Onderzoek RvS: Kamerstuk I, 2012/13, 33 454 AB; Onderzoek AR: Europees economisch bestuur, 28 november 2013, www.rekenkamer.nl/publicaties/onderzoeksrapporten

[53] Poppelaars (2015)

Poppelaars besluit met onder andere de constatering dat voor een goede analyse van de consequenties van Europese integratie voor het budgetrecht, het van belang is dat alle Europese maatregelen in hun onderlinge samenhang worden bezien, juist vanwege het complexe geheel dat dit oplevert.

Convenant crisisbesluitvorming (2014)
Op 15 december 2014 stuurt de minister van Financiën een zogenaamd 'informatieprotocol' aan de Tweede Kamer gestuurd.[54] Het betreft een voorstel om de informatievoorziening aan de Kamer te garanderen als er crisismaatregelen in de eurozone genomen moeten worden, waarbij gebruik wordt gemaakt van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Volgens de minister sluit het protocol aan bij de afspraken die in 2012 zijn gemaakt.[55] Verder is er, in lijn met de aanbeveling van de Commissie-De Wit, aansluiting gezocht bij de artikel 100-procedure.

Als het niet mogelijk blijkt om de Kamer vooraf voldoende te informeren, dan maakt de minister een parlementair voorbehoud in de raad van gouverneurs. De Kamer heeft dan tot drie werkdagen na het besluitvormingsmoment de mogelijkheid om schriftelijk te laten weten hierover met het kabinet binnen een week te willen overleggen. Indien de Kamer niet om een dergelijk overleg verzoekt, dan komt het parlementaire voorbehoud te vervallen. In het protocol gaat de minister ook in op de spoedprocedure. Als het naar de mening van de Europese Commissie en de ECB vereist is om onverwijld een besluit te nemen om zodoende de economische en financiële stabiliteit van de eurozone te waarborgen, zal de Kamer achteraf over steunverlening worden geïnformeerd.

Verbeteringsmogelijkheden suppletoire wetten (2015)
In september 2014 heeft de commissie voor de Rijksuitgaven het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven gevraagd een analyse te maken van de kwaliteit van de suppletoire begrotingswetten bij de najaarsnota 2014. Deze notitie is openbaar gemaakt en voor een reactie aan de minister van Financiën gestuurd.[56] De notitie bevat een aantal bevindingen en aanbevelingen die kunnen bijdragen en versterking van de informatiewaarde van suppletoire begrotingswetten en daarmee het (zachte) budgetrecht.
Aanbevolen wordt om de minister te vragen:
- te analyseren of en zo ja, op welke wijze de bij het Infrastructuurfonds en Deltafonds gehanteerde methodiek van ondergrenzen kan worden toegepast bij andere ministeries en de Kamer hierover een voorstel te doen;
- bij substantiële technische mutaties duidelijk te motiveren waarom het een technische mutatie betreft;
- bij alle suppletoire wetten het uitgebreidere overzichtsmodel van het ministerie van I&M te gebruiken;

---

[54] Kamerstuk II, 2014/15, 21 501-7, nr. 1217

[55] Kamerstuk II, 2011/12, 21 501-7, nr. 942

[56] Kamerstuk II, 2014/15, 31 865, nr. 66

- bij agentschappen die vanuit verschillende begrotingsartikelen worden gevoed, een extra bijlage in de suppletoire wet op te nemen waarin de totale mutatie van het agentschap staat, inclusief een toelichting hierop en bestaande afspraken tussen vakcommissies en ministeries hieromtrent handhaven, als deze reeds verder gaan dan de bovenstaande aanbeveling (zoals bij de commissie EZ).

Afgesloten wordt met de aanbeveling om opnieuw bij de minister aandacht te vragen voor de kwaliteit van toelichtingen in de suppletoire begrotingswetten en te verzoeken welke concrete actie hij hierbij gaat ondernemen.

2.3 Conclusies: ontwikkelingen in het budgetrecht

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal: *Hoe wordt het budgetrecht gedefinieerd en welke algemene trends zijn waarneembaar in de reikwijdte van het budgetrecht?*
In paragraaf 2.1 is ingegaan op de definities van budgetrecht en in paragraaf 2.2. op de discussies over het budgetrecht. Op basis daarvan wordt in deze slotparagraaf ingegaan op drie conclusies die het BOR trekt over de algemene trends die in de afgelopen 15 jaar waarneembaar zijn ten aanzien van de reikwijdte van het budgetrecht:

1. de kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht is per saldo afgenomen;
2. de kwalitatieve reikwijdte van het budgetrecht is per saldo afgenomen;
3. het budgetrecht is meer op de politieke agenda gekomen.

1. De kwantitatieve reikwijdte van het budgetrecht is afgenomen
De vraag naar de trends in de reikwijdte van het budgetrecht wordt als eerste cijfermatig benaderd: hoe groot is het aandeel van de collectieve uitgaven waarop het formele budgetrecht van toepassing is?

Over de kwantitatieve omvang van het budgetrecht is niet één specifieke indicator beschikbaar. Niettemin zijn er wel becijferingen gemaakt, onder meer door de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer (zie box 2.12), die een trend laten zien waarbij 'de koek' waarop het budgetrecht van de Tweede Kamer van toepassing is, per saldo kleiner wordt. Oorzaken zijn onder meer:

- relatieve toename van het aandeel premiegefinancierde uitgaven (zorg en sociale zekerheid) in de collectieve uitgaven;
- relatieve afname van de begrotingsgefinancierde middelen binnen de collectieve sector door overhevelingen (decentralisaties, privatiseringen);
- relatieve toename van andere financieringsvormen dan op de klassieke wijze via de rijksbegroting (garantieregelingen, deelnemingen, achterborgstellingen, PPS-constructies, etc.).

Een kwantitatieve vermindering van de reikwijdte van het budgetrecht van de Kamer kan overigens ook een verschuiving in budgetrecht betekenen. In bijvoorbeeld het geval van decentralisaties komt het budgetrecht te liggen bij Gemeenteraden in plaats van bij de Staten-Generaal.

Daarnaast is ook het aggregatieniveau waarop het budgetrecht van toepassing is, het begrotingsartikel, toegenomen en daarmee het inzicht en de greep op de onderliggende budgetten binnen de totale rijksbegroting verkleind (van 800 'kleine budgetten' die de Kamer autoriseerde eind jaren '90 naar zo'n 180 grotere budgetten die de Kamer nu nog autoriseert).

<u>Box 2.12 Aan de Tweede Kamer gestuurde cijfers over omvang budgetrecht</u>
De Kamer stelde in het kader van de modernisering van de CW in december 2013 de schriftelijke vraag welk deel van de rijksuitgaven onder de Comptabiliteitswet valt en hoe is dit aandeel de afgelopen tien jaar veranderd.
De minister antwoordde:
"De totale netto uitgaven van het rijk (inclusief de gasbaten) waren in 2012 conform het Financieel Jaarverslag van het Rijk € 242,7 miljard. Hiervan viel 54% onder de Comptabiliteitswet. In 2003 was dit aandeel 58%. Tussen 2003 en 2012 is het aandeel van de Rijksuitgaven onder de Comptabiliteitswet dus met ongeveer 4% afgenomen."[57]

De Algemene Rekenkamer schreef in haar Verantwoordingsonderzoek 2013 onder de kop 'Budgetrecht parlement versmalt' het volgende: "*Van alle collectieve uitgaven (€ 241 miljard) valt iets meer dan de helft (€ 125,3 miljard dus 52%) onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Het gaat daarbij zowel om uitgaven die binnen de rijksbegroting worden gedaan als begrotingsgefinancierde uitgaven ten behoeve van de zorg en de sociale zekerheid."*
[N.B. Aanvankelijk was in het Verantwoordingsonderzoek 2013 een percentage van 44% opgenomen. Een percentage dat ook in het Kamerdebat met de minister van Financiën is genoemd (zie bijlage 2). Via een erratum[58] is dit percentage gecorrigeerd in de hierboven genoemde 52%]

2. De kwalitatieve reikwijdte van het budgetrecht is per saldo afgenomen
Paragraaf 2.2 laat zien dat er de afgelopen 15 jaar veel ontwikkelingen zijn geweest. Zowel ten aanzien van het harde budgetrecht (recht tot voorafgaande autorisatie van middelen), als ten aanzien van het zachte budgetrecht (recht op inzicht in bestedingsrichting, doelmatigheid en doeltreffendheid van te autoriseren middelen) zijn zowel kansen als bedreigingen te zien.

Verbeteringen zijn opgetreden dankzij bepaalde elementen van Verantwoord Begroten (meer inzicht in financiële instrumenten, inzicht in apparaatsuitgaven) en codificatie van voor het budgetrecht relevante zaken in de 6e wijziging van de CW en het convenant crisisbesluitvorming. Dit vooruitlopend op de nieuwe Comptabiliteitswet 2015. Bedreigingen van het budgetrecht zijn opgetreden door de teruggang in begrotingsartikelen, vermindering van omvang en kwaliteit van de beleidsinformatie in

[57] Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3, p. 4 (antwoord op vraag 6)

[58] Brief 'Erratum resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013' d.d. 16 oktober 2014 van de Algemene Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer

de begrotingsstukken en door toegenomen complexiteit van de financiële stromen en constructies (N.B. in hoofdstuk 6 wordt uitvoeriger ingegaan op de beperking van het budgetrecht door toegenomen deze complexiteit).
De genoemde bedreigingen leiden tot minder transparantie over hoe middelen worden besteed, onder meer door verschuivingen binnen begrotingen en het ontbreken van een tijdig en integraal inzicht in de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid. Daarnaast is in de kredietcrisis en schuldencrisis het formeel budgetrecht een aantal malen geschonden. Het BOR komt tot de conclusie dat er ook in kwalitatieve zin per saldo een verslechtering is opgetreden in het budgetrecht. De Tweede Kamer komt in eigen parlementaire onderzoeken in enkele gevallen zelf ook tot kritische conclusies over het budgetrecht (zie box 2.13).

Box 2.13 Bevindingen budgetrecht in twee parlementaire onderzoeken

1. Eindrapport parlementaire enquête financieel stelsel (commissie De Wit)
"*Het aangaan van financiële verplichtingen zonder dat daarbij vooraf de weg van (wijziging van) de begroting is gevolgd, zet het budgetrecht en de positie van de Kamer onder druk. Het feit dat de Kamer achteraf heeft ingestemd met de gang van zaken, doet hier niet aan af.*"[59]

2. Eindrapport parlementaire onderzoekscommissie onderhoud en innovatie spoor (commissie Kuiken)
"*De minister heeft de afgelopen jaren op onnavolgbare wijze met honderden miljoenen geschoven. Dit beperkt het budgetrecht van de Tweede Kamer, omdat niet duidelijk is wat de Kamer nu feitelijk autoriseert*."

"*Ook binnen artikelen zijn de verschuivingen groot. Vanuit het perspectief van het budgetrecht van de Tweede Kamer is dit geen optimale situatie, want de Tweede Kamer kan alleen verschuivingen tussen artikelen autoriseren maar niet de honderden miljoenen die binnen artikelen (zoals op het subartikel 13.02.01 regulier onderhoud) worden verschoven*"[60]

3. Het budgetrecht staat op de politieke agenda

Het belangrijkste aangrijpingspunt voor het borgen van het harde en zachte budgetrecht is gelegen in de Comptabiliteitswet. Inmiddels wordt ruim 10 jaar gewerkt, gedacht en gepraat over een modernisering van deze wet. Met name in 2013 en 2014 is daardoor het thema budgetrecht pregnant op de politieke agenda gekomen. Hoge Colleges van Staat als de Algemene Rekenkamer en de Raad van State hebben de Kamer gevoed met relevante bespiegelingen en soms impliciete waarschuwingen ten aanzien van haar budgetrecht. De Tweede Kamer heeft in respectievelijk schriftelijk overleg, een rondetafelgesprek en een nota-overleg tenminste 16 issues besproken die indirect of direct relevant zijn voor het harde en/of zachte budgetrecht (zie box 2.10).

---

[59] Kamerstuk II 2011/12, 31 980, nr. 61, p.55

[60] Kamerstuk II 2011/12, 32 707, nr. 9, p.8 resp. p.109

In dit rapport komen in de volgende hoofdstukken nog drie issues aan de orde (budgetflexibiliteit, slotwetmutaties en begrotingsamendementen) die in het verantwoordingsdebat in 2014 door de Kamer zijn genoemd.
De dit jaar voorziene Kamerbehandeling van het wetsvoorstel voor een gemoderniseerde CW (dat momenteel nog voor advies bij de Raad van State ligt) lijkt de uitgelezen mogelijkheid voor de Tweede Kamer om straks haar harde en zachte budgetrecht vorm te geven zoals zij dat wenst.

3 Inzicht in flexibiliteit van begrotingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre heeft de Kamer zicht en invloed op de juridisch verplichte begrotingsuitgaven en de niet-juridisch verplichte uitgaven; hoe ontwikkelt dit zich de afgelopen jaren?

De directe aanleiding voor deze onderzoeksvraag vormt de discussie die hierover is gevoerd in het verantwoordingsdebat 2014.[61] Het Kamerlid Schouten (CU) stelde toen:
"*Ik denk ook aan de manier waarop ons budgetrecht materieel wordt ingeperkt door een steeds groter deel van de begroting onder het deel "juridisch verplicht" te brengen, waardoor het dus, tenzij je het politiek heel hard speelt, niet voor amendering beschikbaar is*."
De minister van Financiën antwoordde: "*Tot bepaalde uitgaven zijn we inderdaad juridisch verplicht, maar het gebeurt altijd op basis van wetgeving. (...) Ik vind niet dat je kunt zeggen dat het feit dat bepaalde uitgaven verplicht zijn, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid of voor de Zorgverzekeringswet, het budgetrecht uitholt. Daar ben ik het echt niet mee eens. De uitgaven vloeien juridisch voort uit wetten die hier in de Kamer worden vastgesteld. De Kamer moet zich er bij de behandeling van de wet rekenschap van geven dat haar budgetrecht wordt ingekaderd in de zin dat zij groen licht geeft voor het doen van bepaalde uitgaven. Zij kan niet ad hoc zeggen dat zij dat niet meer wil. Nee, dat is nu juridisch vastgesteld*."

De citaten geven de kern van het probleem aan. Naarmate de Tweede Kamer instemt met het aangaan van toekomstige juridische verplichtingen, worden ook de mogelijkheden om 'nog te schuiven' in toekomstige begrotingen beperkter. Voor regering en Tweede Kamer is het dus van belang om in de verschillende fasen van de begrotingscyclus, steeds een zo betrouwbaar en nauwkeurig mogelijk beeld te hebben van de ruimte die budgettair-technisch bezien beschikbaar is voor een alternatieve besteding: de budgetflexibiliteit.

Het BOR is daarom nagegaan hoe de budgetflexibiliteit zich heeft ontwikkeld en hoe de informatievoorziening daarover is vorm gegeven.

[61] Handelingen II 2013/14, nr. 87, item 11, p. 23 resp. 42-43.; zie ook bijlage 2 voor de complete citaten

Box 3.1 Wat is budgetflexibiliteit?
Het verschaffen van inzicht aan de Tweede Kamer in de begroting in budgetflexibiliteit is een wettelijk plicht. Op grond van de Comptabiliteitswet (artikel 5, derde lid, punt c) moet in de begroting, per beleidsartikel, informatie worden gegeven over de juridisch verplichte uitgaven, oftewel de budgetflexibiliteit.
Bij het opstellen van de begrotingen volgen de ministeries regels en richtlijnen over de inhoud en vormgeving van de begroting van het ministerie van Financiën uit de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV). In bijlage 4A zijn de volledige passages uit de RBV 2015 ten aanzien van verplichtingen en budgetflexibiliteit opgenomen.

In de RBV wordt budgetflexibiliteit gedefinieerd als de ruimte die budgettair-technisch gezien beschikbaar is voor een alternatieve aanwending. Deze ruimte wordt bepaald door het verschil tussen de totale programma-uitgaven en de juridisch verplichte programma-uitgaven, en is dus gelijk aan de (nog) niet juridisch verplichte programma-uitgaven.

In de ontwerpbegroting moet een minister, per begrotingsartikel artikel, in een percentage uitdrukken hoeveel procent van de geraamde programma-uitgaven voor het jaar t naar verwachting op 1 januari van dat jaar (dus als de begroting daadwerkelijk in uitvoering wordt genomen) al juridisch is vastgelegd ('dichtverplicht'). Dit percentage zal gedurende het begrotingsjaar stijgen (een begroot budget wordt immers tijdens het jaar daadwerkelijk uitgegeven en uitgaven vereisen een voorafgaande juridische verplichting). Ten tijde van de najaarsnota (dus in de tweede suppletoire begrotingswetten) wordt bijvoorbeeld het juridische verplichte percentage op peildatum 1 oktober van dat jaar opgenomen.

Een belangrijke wijziging in de RBV als gevolg van het in 2012 ingevoerde Verantwoord Begroten is dat de budgetflexibiliteit als een percentage van het gehele beleidsartikel moet worden uitgedrukt en dat er daarnaast een kwalitatieve toelichting gegeven moet worden op de aangegane verplichtingen op het niveau van het financieel instrument (bijv. subsidies of opdrachten).

3.2 Budgetflexibiliteit: bevindingen en conclusies

Het BOR heeft van een aantal begrotingen (Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, OCW, Defensie, Economische Zaken (ELI) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) de omvang van de budgetflexibiliteit in kaart gebracht. Ook heeft het BOR de toelichtingen over budgetflexibiliteit in diverse begrotingen bekeken).

Budgetflexibiliteit van begrotingen fluctueert
Voor zes begrotingen is nagegaan wat de ontwikkelingen van de totale budgetflexibiliteit in de begroting is geweest in de periode 2011-2015. Dit is in tabel 3.1 en 3.2 weergegeven.

Tabel 3.1 Ontwikkeling van het percentage juridisch verplichte uitgaven 2011-2015 bij zes begrotingen*

	2011	2012	2013	2014	2015
BuZa	90,3%	88,5%	95,4%	99,0%	99,0%
VenJ	88,4%	95,0%	99,1%	99,1%	99,2%
OCW	98,0%		99,6%	99,5%	99,6%
Def	68,1%	24,3%	23,9%	90,4%	70,1%
EZ	77,6%	79,0%	88,6%	86,6%	85,6%
SZW	99,9%	99,8%	98,9%	99,0%	99,7%

* EZ in 2012 en 2011 ELI. % berekend door totaal juridisch verplicht/tot uitgaven (eerst per artikel en vervolgens opgeteld om te komen tot totaal per begroting).

Tabel 3.2 Ontwikkeling van de juridisch niet-verplichte uitgaven (x1.000) 2011-2015 bij zes begrotingen*

Begroting	2011	2012	2013	2014	2015
BuZa	1.046.001	1.261.303	504.149	63.774	64.976
VenJ	652.613	514.287	94.307	97.491	78.305
OCW	46.671	?	145.305	164.610	129.461
Def	2.153.137	4.569.354	4.480.795	332.201	1.876.502
EZ	336.700	911.070	547.011	623.445	653.227
SZW	29.214	75.235	323.046	240.668	97.873

* Berekend door totaal uitgaven t – totaal uitgaven juridisch verplicht (eerst per artikel en vervolgens opgeteld om te komen tot totaal per begroting).

Tabel 3.3 Budgetflexibiliteit in de begrotingen 2015 (bedragen x € 1.000)*

Begrotingshoofdstuk	Uitgaven t	% juridisch verplicht	juridisch verplicht	niet juridisch verplicht
IV Koninkrijkrelaties	€ 276.738	96,8%	€ 267.833	€ 8.905
V Buitenlandse Zaken	€ 7.096.608	99,2%	€ 7.038.559	€ 58.049
VI Veiligheid en Justitie	€ 10.382.403	99,2%	€ 10.304.098	€ 78.305
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	€ 4.253.004	98,1%	€ 4.171.818	€ 81.186
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	€ 35.793.716	99,6%	€ 35.664.255	€ 129.461
IX Financiën en Nationale Schuld	€ 10.715.402	95,4%	€ 10.221.048	€ 494.354
X Defensie	€ 6.265.456	70,1%	€ 4.388.954	€ 1.876.502
XII Infrastructuur en Milieu	€ 2.427.218	96,4%	€ 2.339.584	€ 87.634
XIII Economische Zaken	€ 4.521.699	85,6%	€ 3.868.472	€ 653.227
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	€ 32.078.230	99,7%	€ 31.980.358	€ 97.873
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	€ 14.374.130	97,9%	€ 14.067.076	€ 307.054
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	€ 2.475.165	91,2%	€ 2.257.261	€ 217.904
XVIII Wonen en Rijksdienst	€ 3.603.059	98,1%	€ 3.533.303	€ 69.756
Totaal	**€ 134.262.828**	**96,9%**	**€ 130.102.620**	**€ 4.160.209**

*Per begroting berekend door per artikel de budgetflex te bereken (uitgaven t * % budgetflex) en deze op te tellen.
Totaal %=totaal uitgaven juridisch verplicht/totaal uitgaven t.

Uit tabel 3.1 blijkt dat het percentage juridische verplichte uitgaven over het algemeen hoog is en er over het algemeen tussen 2011 en 2015 een stijging te zien is. In tabel 3.2 wordt de budgetflexibiliteit in bedragen weergegeven. Tabel 3.2 laat een weerbarstig

beeld zien; er kan niet gesteld worden dat er een stijging of daling te zien is in de niet-juridische verplichtingen in bedragen. Harde conclusies over de budgetflexibiliteit zijn dan ook niet te trekken op basis van deze cijfers. Begrotingen verschillen van elkaar en daarbij zijn de begrotingsindelingen van diverse begrotingen de afgelopen jaren gewijzigd, waardoor er onder meer artikelen zijn verschoven tussen begrotingen.[62] Dat heeft invloed op de totale budgetflexibiliteit per begroting. Bovendien wordt niet altijd duidelijk inzicht gegeven in de budgetflexibiliteit. Wel is duidelijk dat er verschillen zijn in de budgetflexibiliteit tussen begrotingen.

In tabel 3.2 wordt de budgetflexibiliteit van alle (beleidsmatige) begrotingen 2015 weergegeven. Daaruit blijkt dat er het overgrote deel van de Rijksbegroting (96,9%) en de individuele begrotingen juridisch verplicht is. Als er naar de bedragen wordt gekeken dan blijkt voor het jaar 2015 € 4,1 miljard beschikbaar is voor een alternatieve aanwending. Tussen begrotingen bestaan aanzienlijke verschillen in niet juridisch verplichte uitgaven: daar waar bij Koninkrijkrelaties ca € 9 miljoen niet juridisch verplicht is, is bij Defensie € 1,9 miljard niet juridisch verplicht.

Niet alleen tussen begrotingen zijn er verschillen in budgetflexibiliteit, maar ook binnen begrotingen, tussen de beleidsartikelen. Bijlage 6 geeft een overzicht van alle begrotingen voor het jaar 2015. Die verschillen tussen begrotingsartikelen hangt grotendeels samen met het soort van uitgaven. Immers, budgetten gericht op het betalen van bijvoorbeeld aanschaffing van materieel of uitbetaling van subsidies waarvan de verplichting al één of meer jaren eerder is aangegaan, zijn naar hun aard voor een groot deel al ‘dichtverplicht’ nog voor de uitvoering van de begroting is begonnen.

De conclusie is dat de Tweede Kamer zich niet zozeer moet richten op (verschillen in) de absolute hoogte van de budgetflexibiliteit, maar meer op de kwaliteit van de gegeven verklaring van veranderingen daarin. En op de kwaliteit van de toelichtingen in de begroting *waarom* een bepaald percentage van het budget op voorhand al verplicht zou zijn.

Percentages juridisch verplicht door de jaren heen moeilijk te volgen
Het BOR heeft bij enkele begrotingen de informatie over de ontwikkelingen in de budgetflexibiliteit geanalyseerd in de periode 2008-2015. Het BOR komt daarbij tot de volgende conclusies:

- De veranderingen in de budgetflexibiliteit over de afgelopen jaren zijn lastig te duiden. Bijvoorbeeld omdat enkele begrotingsartikelen zijn gewisseld van departement. Zo stond het artikel Kinderopvang tot en met 2011 op de begroting van OCW en vanaf 2012 op de begroting van SZW. Ook komt het regelmatig voor dat de samenstelling van een artikel wijzigt en er daardoor geen consistente inhoud is over de jaren heen. Mede door deze oorzaken is het lastig om onderbouwde

[62] Zo is bijvoorbeeld het artikel Kinderopvang in 2012 verschoven van OCW naar SZW

uitspraken te doen over de ontwikkeling van het percentage juridisch verplichte uitgaven op een begroting;

- Het percentage juridisch verplichte uitgaven zoals dat in de departementale begrotingen wordt gepresenteerd geeft weinig inzicht in de werkelijke budgetflexibiliteit. Zo is op een aantal begrotingsartikelen grote veranderingen te zien van dit percentage binnen een jaar. Op zichzelf is dat niet onlogisch, omdat naarmate het begrotingsjaar vordert, een steeds groter deel van het budget ook verplicht wordt. (immers: bij een ideaaltypisch uitputting van een artikel conform de raming in de ontwerpbegroting is aan het eind van het jaar ook precies de laatste euro verplicht en vervolgens ook uitgegeven). Echter, in de toelichting per begrotingsartikel / financieel instrument of in de kwalitatieve toelichting, wordt dit niet onderbouwd of toegelicht;
- In de begrotingen voor 2015 is te zien dat de meeste departementen een relatief hoog percentage juridisch verplichte uitgaven hebben, omdat het percentage voor de meeste begrotingsartikelen boven de 80 procent ligt. Dat wil dus zeggen dat op 1 januari, als de nieuwe begroting nog uitgevoerd moet worden het overgrote deel van de uitgaven op dat moment al helemaal vast ligt. Zoals gezegd kan dat verklaarbaar zijn. Een analyse van toelichtingen in de begrotingen laat echter zien dat het relatief hoge basisniveau vaak niet (adequaat) verklaard wordt;
- Het niveau van een begrotingsartikel is in veel gevallen een te hoog aggregatieniveau om uitputtend en begrijpelijk toe te lichten wat de vrije ruimte is. Een beeld van de budgetflexibiliteit wordt zelden gegeven op het niveau van sub-artikelen of financiële instrumenten. Uitzondering vormt onder andere de begroting van EZ waar in de toelichting op de tabel 'budgettaire gevolgen van beleid' ook ingegaan wordt op de budgetflexibiliteit op het niveau van instrumenten. Een andere uitzondering is als de Kamer er expliciet om vraagt, zoals bijvoorbeeld in het geval van BuHa-OS (zie box 3.2).

Box 3.2 Budgetflexibiliteit op lager abstractieniveau

Een voorbeeld waar op het niveau van artikelonderdeel de percentages juridisch verplicht zijn gegeven is in de beantwoording van feitelijke vragen bij de begroting van bij de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.[63]

In de begroting 2015 stond voor het totale 'artikel 1' een percentage van 85% juridisch verplicht.

In de feitelijke vragen is gevraagd om een uitwerking van de percentages juridisch verplicht per artikel*onderdeel*, waarbij de minister het onderstaande overzicht verstrekte:

[63] Kamerstuk II 2014/15, 34 000-XVII, nr. 5, antwoord op vraag 15

1.1	Versterkt internationaal handelssysteem, met aandacht voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	75%
1.2	Versterkte Nederlandse Handels- en Investeringspositie en economische naamsbekendheid	100%
1.3	Versterkte private sector en een verbeterd investeringsklimaat in ontwikkelingslanden	93%
1.4	Dutch Good Growth Fund: intensivering van ontwikkelingsrelevante investeringen en handel met ontwikkelingslanden door het Nederlandse en het lokale bedrijfsleven, met de focus op het MKB en bij uitzondering en onder condities grootbedrijf	67%
Totaal		85%

Dit illustreert dat budgetflexibiliteit binnen begrotingen, maar dus ook binnen artikelen, sterk kunnen verschillen. En het illustreert dat inzicht in budgetflexibiliteit op een lager aggregatieniveau voor de Tweede Kamer veel informatiever is. In dit voorbeeld ziet de Kamer namelijk dat het budget voor de Nederlandse handels- en investeringspositie in 2015 geen enkele ruimte meer heeft, maar dat binnen de andere drie deelbudgetten nog wel enige flexibiliteit is indien de Tweede Kamer in het kader van haar budgetrecht tot een alternatieve allocatie van middelen in 2015 zou willen besluiten.

Kwalitatieve informatie budgetflexibiliteit weinig specifiek en consistent
Volgens de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV 2015) moet het percentage juridisch verplichte uitgaven op artikelniveau kwalitatief worden toegelicht. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de volgende aspecten (zie ook bijlage 4A):

- Waarom zijn deze uitgaven verplicht? (Wat is de afspraak? Met bijvoorbeeld een verwijzing naar regelgeving of overeenkomst);
- Met welke partij(en) of instanties is deze juridische verplichting aangegaan?;
- Wat is de tijdshorizon van de verplichting? (Voor welke periode geldt deze verplichting?).

Deze aspecten hoeven niet voor alle individuele juridische verplichtingen te worden opgenomen. Binnen het cluster van instrumenten als totaal kunnen de belangrijkste afspraken met partijen benoemd worden. Met de kwalitatieve toelichting op het totaal van het percentage juridisch verplichte uitgaven per instrument moet wel het grootste gedeelte van de juridische verplichtingen worden afgedekt. Volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften kan in de toelichting bij de tabel onder het kopje budgetflexibiliteit eveneens worden aangegeven waarom een deel van het budget, ondanks het feit dat het niet juridisch verplicht is, toch niet vrij besteedbaar is en waarvoor dat deel is gereserveerd (bijvoorbeeld bestuurlijk gebonden op grond van een convenant).

Dat laatste is van belang, omdat in de praktijk nog wel eens de misvatting is dat ‘niet-juridisch verplicht’ hetzelfde zou zijn als ‘volledig vrij beschikbaar’. In de praktijk liggen aan veel voorgenomen uitgaven in een begroting ook concrete plannen of toezeggingen ten grondslag, die echter zodra de begroting in werking treedt op dat moment nog niet in een harde juridische verplichting zijn omgezet.

Het BOR heeft voor alle begrotingen voor 2015 gekeken of de informatie over de juridisch verplichte uitgaven voldoet aan de eisen. Met uitzondering van de begroting van

Algemene Zaken, waarin geen toelichting wordt gegeven op de budgetflexibiliteit op artikelniveau, is dat inderdaad het geval. Daarnaast is bij de begrotingen van de ministeries van Economische Zaken, Veiligheid en Justitie en Infrastructuur en Milieu gekeken naar de mate van detail van de informatie en de inzichtelijkheid van de omschrijvingen zijn. Deze analyse van de kwalitatieve informatie over de budgetflexibiliteit in de begrotingen 2015 levert de volgende bevindingen:

- De verschillende departementen geven op geheel eigen wijze de kwalitatieve toelichting op de juridische verplichtingen in de begroting. De toelichtingen verschillen in het bijzonder in mate van detail en uitleg van de aard van de verplichting;
- Een aantal departementen, waaronder het ministerie van EZ, geeft het percentage juridische verplichtingen weer per instrument. Dit maakt het mogelijk voor Kamerleden om heel specifieke amendementen in te dienen op de begroting;
- Informatie over betrokken partijen wordt niet altijd gegeven onder het kopje budgetflexibiliteit. Soms is dit terug te vinden in de begrotingsstaat van het beleidsartikel, soms in de algemene toelichtende paragrafen;
- Regelmatig wordt bij de juridisch verplichte uitgaven opgemerkt dat het gaat om eerder overeengekomen verplichtingen. Vaak ontbreekt een inhoudelijke toelichting en wordt ook niet vermeld tot wanneer de verplichtingen zijn aangegaan. Algemene aanduidingen als 'kortlopend' of 'meerjarig' geven geen goed inzicht in de tijdshorizon zoals de RBV die voorschrijft.

Bij sommige begrotingsbehandeling zijn ook opmerkingen gemaakt door Kamerleden over budgetflexibiliteit. In box 3.3 is een recent voorbeeld opgenomen uit de behandeling van de begroting 2015 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

<u>Box 3.3 Opmerkingen budgetflexibiliteit bij begrotingsbehandeling 2015</u>
Bron: Plenair debat over de ontwerpbegroting 2015 BuHa-OS (19 november 2014)[64]
Kamerlid Mulder (CDA): "*Het valt ons op dat de minister ten behoeve van de 300 miljoen aan bezuinigingen die ze moet doorvoeren op basis van een bnp-korting, ruim 100 miljoen weghaalt bij de speerpunten. Buiten de speerpunten zouden veel andere uitgaven zijn vastgelegd in doorlopende verplichtingen. Hoeveel er vastligt, blijkt niet goed uit de begroting. De budgetflexibiliteit is bij veel begrotingsartikelen overwegend kwalitatief beschreven. De Kamer kan met termen als "bijna volledig", "grotendeels", "een deel dat niet juridisch verplicht is" eigenlijk niet heel goed bepalen wat nou eigenlijk de ruimte is om te amenderen. De rest van die 300 miljoen moet nog worden ingevuld. Ook daar is de Kamer kritisch over. Ik hoor graag hoe de minister van plan is om dit te doen.*"
Kamerlid De Caluwé (VVD): "*Wat verder opvalt aan de begroting, is dat vrijwel alle budgetten juridisch verplicht zijn, ook de meerjarige vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties; dit terwijl veel van deze organisaties niet optimaal functioneren. De VVD wil dat deze vrijwillige bijdragen contractueel flexibeler worden*

[64] Handelingen II 2014/15, nr. 26, item 9, pp. 8 en 10

gemaakt, zodanig dat ze tussentijds kunnen worden aangepast op basis van de resultaten van de scorecards. Graag krijgen wij een reactie van de minister"

3.3 Verbetermogelijkheden budgetflexibiliteit

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat harde conclusies over de budgetflexibiliteit lastig te trekken zijn op basis van de cijfers. Het verandert over de jaren per begroting, het verandert binnen een begrotingsjaar naarmate de uitvoering van de begroting vordert en er zijn verschillen waarneembaar tussen begrotingen, binnen begrotingen en zelfs binnen begrotingsartikelen. Hoewel in de RBV heldere en uitvoerige begrotingsvoorschriften zijn opgesteld (zie bijlage 4), is er in de praktijk grote variatie in toelichtingen en is het inzicht dat de Kamer heeft in de budgetflexibiliteit bepaald nog niet optimaal. Dit laatste is in debatten al vaker gesignaleerd en ook recent nog in schriftelijke vragen aan de minister van Financiën (zie box 3.4).

<u>Box 3.4 Tweede Kamer hecht aan inzicht in budgetflexibiliteit</u>
Op verschillende momenten is het belang van het budgetrecht van de Kamer benadrukt. Zo is in het Schriftelijke Overleg Evaluatie Verantwoord Begroten[65] gevraagd hoe de minister nagaat dat de percentages juridisch verplicht ook daadwerkelijk kloppen en is door verschillende fracties aangegeven dat de toelichtingen op de juridisch verplichte uitgaven kunnen worden verbeterd.

VVD: "*De leden van de VVD-fractie hebben altijd gehamerd op inzicht in de budgetflexibiliteit. Er is al meerdere malen toegezegd dat de informatie hierover verbeterd wordt maar tot op heden is dit nog onvoldoende geweest. Er wordt in veel te algemene termen beschreven. Standaardzinnen als: "de amendeerruimte is beperkt" of "het is juridisch verplicht" leveren geen bruikbare informatie op. De leden van de fractie van de VVD vinden dat dit nu eindelijk eens substantieel verbeterd moet worden. (…) Er moet helder inzichtelijk zijn welke middelen beïnvloedbaar zijn en op welke termijn. De leden van de VVD-fractie willen daarom dat iedere minister verplicht concreet moet vermelden welke wet, regeling of convenant zou moeten worden gewijzigd om het budget beschikbaar te krijgen voor alternatieve aanwending en op welke termijn dit kan (ofwel de aard en duur van de verplichting). Dat is meer dan alleen vermelden of het juridisch verplicht is en voor welk percentage."*

SP: "*Kan de Minister aangeven of de budgetflexibiliteit kwalitatief nog wordt verbeterd? Hoe kan de Kamer zijn budgetrecht ten volle benutten wanneer de budgetflexibiliteit kwantitatief op een hoog percentage ligt?*"

CDA: "*Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie welke mogelijkheden het kabinet ziet om meer budgetflexibiliteit voor de Tweede Kamer te creëren, zodat er minder beleid meerjarig juridisch verplicht vast ligt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de rechtszekerheid van betrokkenen*".

---

65 Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 65

D66: "*De leden van de D66-fractie vinden de weergave van de budgetflexibiliteit een belangrijk element in de begroting. Echter, deze leden kunnen zich niet aan te indruk te kunnen onttrekken dat ministers de 'juridisch verplichte' uitgaven in de ontwerpbegrotingen te hoog stellen. (…) Wanneer het deel van de uitgaven dat juridisch verplicht is, in de begroting hoger wordt gepresenteerd dan dit in werkelijkheid is, dan ondergraaft dit volgens de leden van de D66-fractie het budgetrecht van de Staten-Generaal. Daarom vragen deze leden welke controlemechanismen het kabinet hanteert, om een accurate presentatie van de juridisch verplichte uitgaven te waarborgen*."

Op basis van de bestudeerde praktijk signaleert het BOR de 'paradox' dat naarmate de budgetflexibiliteit kleiner is, de behoefte aan een goede verklaring daarvoor en een toelichting op wat dan nog wel mogelijk is, alleen maar toeneemt. Het principe 'hoe beperkter de vrije ruimte, hoe uitvoeriger de onderbouwing en toelichting' zou in de comptabele regelgeving verankerd kunnen worden.
Een variant daarop is om in de toekomst de stelregel te hanteren dat de Tweede Kamer er ten allen tijde vanuit moet kunnen gaan dat bij aanvang van het begrotingsjaar bijvoorbeeld 5 of 10% van een budget alternatief aanwendbaar is, tenzij de minister uitvoerig motiveert waarom dat minder zou zijn.

Gegeven de analyse in de voorgaande paragrafen en de opmerkingen van fracties uit box 3.4, ziet het BOR drie aangrijpingspunten voor verbeteringen: (1) de regelgeving zelf, (2) de controle op de naleving ervan en (3) aandacht van de Tweede Kamer.

1. Comptabiliteitswet en begrotingsvoorschriften aanscherpen

- In de Comptabiliteitswet vastleggen dat budgetflexibiliteit op het niveau van *artikelonderdelen* (c.q. instrumenten) in plaats van het artikelniveau wordt weergegeven. (zie het voorbeeld van BuHa-OS in box 3.2)
- In de begrotingsvoorschriften opnemen dat, indien van toepassing, ook meer informatie op instrumentniveau inzake budgetflexibiliteit wordt gegeven.
- Uitgangspunt: hoe kleiner de flexibiliteit, hoe groter de plicht tot onderbouwing en toelichting.

2. controle op de comptabele regelgeving versterken

- Strakkere naleving door ministers van de bestaande plicht uit de begrotingsvoorschriften dat een onderbouwing en toelichting gegeven dient te worden op het percentage dat als verplicht wordt aangemerkt.
- Betere toetsing en toezicht door coördinerend minister van Financiën op naleving van begrotingsvoorschriften en op uniformiteit in de totale rijksbegroting ten aanzien van weergave en toelichting van budgetflexibiliteit.
- Accountantsdienst en/of Algemene Rekenkamer verzoeken ook (steekproefsgewijs) de betrouwbaarheid van gepresenteerde flexibiliteitspercentages te controleren en daarover te rapporteren.

3. verscherpte aandacht vanuit de Tweede Kamer

- Binnen de Tweede Kamer begrotingen en suppletoire wetten kritisch toetsen op voldoende informatiewaarde met betrekking tot budgetflexibiliteit en hier zo nodig vragen over stellen en/of in het debat aandacht voor vragen.

4 Slotwetmutaties: een voldongen feit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal:

Is er (in toenemende mate) sprake van omvangrijke (beleidsinhoudelijke) slotwetmutaties en heeft de Tweede Kamer invloed op deze budgettaire wijzigingen?

Ook deze concrete onderzoeksvraag heeft een lange geschiedenis, maar vindt zijn directe aanleiding in de volgende stelling uit het verantwoordingsdebat in mei 2014 (zie ook bijlage 2). Kamerlid Schouten (CU): "*Ook bij slotwetten gebeurt het vaker dat er zaken worden opgenomen waarvoor de Kamer geen mogelijkheden heeft om er iets van te vinden. Dat vind ik een fundamentele aantasting van het budgetrecht van de Kamer*."[66]

Box 4.1 De slotwet en geconstateerde begrotingsoverschrijdingen
De slotwet is de laatste wet in de begrotingscyclus, waarmee de geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten formeel in overeenstemming worden gebracht met de uiteindelijke realisaties (stand 31 december). De slotwet verschijnt daarmee per definitie pas nadat het begrotingsjaar is afgelopen.

Waar de Tweede Kamer bij de eerste suppletoire wet in mei (samenhangend met de voorjaarsnota) en de tweede suppletoire wet in november (samenhangend met de najaarsnota) nog de gelegenheid heeft om voorgestelde begrotingsaanpassingen goed of af te keuren, presenteert de slotwet (in feite dus de derde suppletoire wet) slechts 'voldongen feiten'. Het afkeuren van een voorgestelde slotwetmutatie of een amendement indienen op de slotwet is niet mogelijk.

Wanneer de slotwetten na Verantwoordingsdag behandeld en aangenomen worden, verleent het parlement daarmee decharge. Ministers worden in dat geval ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Omdat de slotwet *na afloop* van het begrotingsjaar wordt ingediend, wordt niet voldaan aan de essentie van het budgetrecht, namelijk dat de Tweede Kamer *voorafgaande toestemming* verleent voor alle uitgaven van de regering. Uitgangspunt is dan ook dat de slotwet uitsluitend 'technische' mutaties bevat. Om nog invloed uit te kunnen oefenen op eventueel beleidsinhoudelijke slotwetmutaties moet het parlement voor 31 december geïnformeerd zijn over de mutaties. Alleen dan kan zij haar budgetrecht nog doen gelden. Dit laatste gebeurt in de praktijk nog onvoldoende.

Zo heeft de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren diverse malen gewezen op het feit dat de omvang van alle mutaties in de slotwetten erg groot is en dat dit een indicatie kan

[66] Handelingen II, 2013/14, nr. 87 (zie ook bijlage 2)

zijn voor een minder effectief beheer in de begrotingscyclus; begrotingsoverschrijdingen worden niet tijdig gesignaleerd waardoor ministeries niet tijdig bij kunnen sturen en het parlement niet tijdig geïnformeerd kan worden.

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de omvang en aard van de slotwetmutaties in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt ingegaan op de mate waarin de Tweede Kamer invloed hierop heeft en welke conclusies hieraan gekoppeld kunnen worden (paragraaf 4.2). Het hoofdstuk eindigt met verbetermogelijkheden ten aanzien van slotwetmutaties (paragraaf 4.3).

4.2 Slotwetmutaties: bevindingen en conclusies

Slotwetmutaties fors in omvang

De Algemene Rekenkamer heeft in haar verantwoordingsonderzoek over het jaar 2011 een overzicht gemaakt van de totale verplichtingen –en uitgavenmutaties over de jaren 2007-2011 (zie tabel 4.1). Naast de grote omvang van de slotwetmutaties constateerde de Algemene Rekenkamer dat er bovendien een stijging te zien is in het aantal uitgavenartikelen met begrotingsoverschrijdingen. Dat betekent dat er op steeds meer terreinen overschrijdingen te zien zijn.[67]

Tabel 4.1 Slotwetmutaties 2007–2011 (bedragen in € 1 mln)[68]

jaar	aantal artikelen verplichtingen	verplichtingen	aantal artikelen uitgaven	uitgaven
2011	57	12.008	63	9.765
2010	58	7.875	61	5.871
2009	72	11.192	62	8.198
2008	62	6.987	42	12.208
2007	58	3.891	47	2.205

In aanvulling op de cijfers van de Algemene Rekenkamer uit 2011, heeft het BOR ook de totalen van slotwetmutaties uit de jaren 2012 en 2013 in tabel 5.2 en 5.3 opgenomen.[69]

Tabel 4.2 Slotwetmutaties 2012-2013 (x € 1 mln)

jaar	verplichtingen	uitgaven	ontvangsten
2013	-14.680	2.767	2.461
2012	-11.192	658	-1.437

Zoals uit de tabellen 4.1 en 4.2 blijkt, gaat het in totaal per saldo vaak om vele miljarden, met de grootste bedragen veelal bij de verplichtingen. In 2013, het meest recente jaar waarvoor realisatiecijfers beschikbaar zijn, is dus bijvoorbeeld per saldo een bedrag van - € 14,7 miljard aan verplichtingen, € 2,8 miljard aan uitgaven en € 2,5

[67] Kamerstuk II 2011/12, 33 240, nr. 2

[68] Kamerstuk II 2011/12, 33 240, nr.2, p. 58. Bedragen door BOR afgerond op hele miljoenen euro's

[69] Opgesteld door het BOR aan de hand van de afzonderlijke slotwetten. Bron: www.rijksbegroting.nl, slotwet (kolom 6). Totalen verplichtingen ontbreken vaak, omdat dat niet is voorgeschreven. Dat totaal is in dat geval door BOR zelf opgeteld (betreft het saldo)

miljard aan ontvangsten gerealiseerd, buiten voorafgaande toestemming van de Kamer en in afwijking van de laatste ramingen die in de najaarsnota (c.q. in de tweede suppletoire wetten) door het parlement wettelijk waren vastgelegd.

Hoewel het in absolute termen om grote bedragen gaat, dient bedacht te worden dat wanneer deze mutaties worden afgezet tegenover de oorspronkelijke totale begrotingsstaat, het relatief beperkte afwijkingen zijn. De slotwetmutaties voor de uitgaven en ontvangsten bedroegen in 2013 beiden ongeveer 1 procent ten opzichte van de oorspronkelijke begrotingsstaat. In 2012 lag dat nog iets lager: uitgaven 0,3% en ontvangsten 0,6%. Aan de andere kant zijn dit 'per saldo bedragen' gebaseerd op alle begrotingen samen (dus bijvoorbeeld: een onverwachte overschrijding bij slotwet van een miljard op de ene begroting, valt weg tegen een onverwachte meevaller van een miljard op een andere begroting).

Tabel 4.3 laat zien wat de afzonderlijke slotwetmutaties 2013 zijn per begroting.[70] De grootste slotwetmutaties deden zich voor in de begroting van Financiën en Nationale Schuld mede als gevolg van de afkoop van een deel van de Staatsgarantie van NIBC, leaseplan, Fortis en ING, waardoor de garanties naar beneden zijn bijgesteld.

[70] NB: ook dit zijn weer 'per saldo mutaties'. Een begroting die in 2013 eindigt met een per saldo uitgavenoverschrijding van 'slechts' € 10 miljoen, kan ook een overschrijding van budget X van 100 miljoen hebben die bijna geheel wegvalt tegen een tegenvaller van € 90 miljoen elders binnen de begroting

Tabel 4.3 Slotwetmutaties 2013 per begroting (x € 1.000)

Begroting	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
I De Koning	207	207	3
IIA Staten Generaal	-1.071	3.270	109
IIB Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten van de Gouverneurs	-2.610	-2.241	-1.122
III Algemene zaken	-410.414	-8.125	-16.087
IV Koninkrijksrelaties	17.406	19.997	-1.974
V Buitenlandse Zaken	-156.404	-145.231	73.571
VI Veiligheid en Justitie	-24.698	81.046	154.698
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	-32.301	-15.844	21.102
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	334.318	-16.060	16.733
IX Financiën en Nationale Schuld	-10.770.578	2.498.296	1.495.910
X Defensie	-410.414	-8.125	-16.087
XII Infrastructuur en Milieu	-6.188	-22.935	7.032
XIII Economische Zaken (Landbouw en innovatie)	-2.300.352	-182.565	53.312
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	686.266	-193.008	26.525
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	-15.208	663.685	603.390
XVII Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking	-857.919	76.237	-15.302
XVIII Wonen en Rijksdienst	-41.275	-19.936	50.338
A Infrastructuurfonds	-595.128	-33.991	-41.945
B Gemeentefonds	3.460	42.903	42.903
C Provinciefonds	-79	-7	-7
F Diergezondheidsfonds	2.988	2.988	2.988
H BES-fonds	1.607	1.607	-1.607
J Deltafonds	-101.690	24.610	6.506
Totaal	-14.680.077	2.766.778	2.460.989

De aard van technische slotwetmutaties is arbitrair

Als wordt gekeken naar de aard van slotwetmutaties dan kunnen zij worden opgedeeld in technische en beleidsmatige mutaties.
Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt in uitgaven-, verplichtingen- en ontvangstenmutaties.

Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften hoort de slotwet geen beleidsmatige mutaties te bevatten die niet eerder aan het parlement zijn gemeld. Voorafgaande autorisatie is noodzakelijk, indien een beleidsmatige mutatie leidt tot overschrijding van de door het parlement goedgekeurde budgetten op begrotingsartikelniveau.[71] Het zijn mutaties waarover het parlement een politiek/beleidsinhoudelijk oordeel kan geven.

De meeste slotwetmutaties betreffen dan ook zogenaamde technische mutaties: mutaties zonder beleidsmatige of financiële consequenties. Deze hoeven volgens de rijksbegrotingsvoorschriften niet te worden toegelicht.

Box 4.2 Voorbeelden technische mutaties

Het gaat dan bijvoorbeeld om mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstelling aangebracht conform de uitgangspunten die de minister van Financiën hanteert bij de toedeling; overboekingen tussen artikelen of tussen begrotingen die voortvloeien uit een tijdens de begrotingsuitvoering gebleken noodzaak om verplichtingen en/of uitgaven elders te verantwoorden dan waar deze oorspronkelijk begroot waren bij gelijkblijvende beleidsuitgangspunten of mineure kasverschuivingen die het gevolg zijn van een ander betalingstempo van lopende verplichtingen dan eerder geraamd.

Ministers bepalen zelf wanneer ze de kwalificatie ‘technisch’ aan een mutatie geven, waardoor de aard van technische mutaties arbitrair is. Omdat zij niet verplicht zijn een toelichting op deze mutaties te geven, kan het parlement niet controleren of een technische mutatie ook daadwerkelijk technisch van aard is. Het parlement accordeert daarmee (als technisch gekwalificeerde) mutaties zonder de achtergrond ervan te kennen.
Dit is een van de redenen waarom de commissie voor de Rijksuitgaven de minister van Financiën onlangs heeft verzocht om bij substantiële technische mutaties duidelijk te motiveren waarom het een technische mutatie betreft, via een korte toelichting.[72]

De omvang van niet tijdig gemelde beleidsmatige mutaties is aanzienlijk gedaald in de periode 2012-2013

De Algemene Rekenkamer heeft de laatste jaren in haar verantwoordingsonderzoek gerapporteerd dat er echter niet alleen technische mutaties in de slotwet terecht zijn gekomen, maar ook diverse beleidsmatige mutaties die niet eerder aan de Kamer zijn

[71] Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften moeten beleidsmatige mutaties na het uitkomen van de najaarsnota zo spoedig mogelijk per brief via de minister van Financiën aan het parlement worden gemeld. In die brief kan worden aangegeven dat deze mutaties in de slotwet worden verwerkt. Op dat moment kan het parlement haar budgetrecht nog doen gelden

[72] Zie voor meer info en voorbeelden technische mutaties Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 66

gemeld. In tabel 4.4 wordt, op basis van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer over de jaren 2011, 2012 en2013, inzicht gegeven in de niet tijdig gemelde beleidsmatige slotwetmutaties aan de Tweede Kamer.

Tabel 4.4 Omvang niet tijdig aan TK gemelde beleidsmatige slotwetmutaties (x € 1 mln.)

jaar	totaal	verplichtingen	uitgaven
2013	358,3	345,8	12,5
2012	1.142,3	1.020,2	122,1
2011	?	?	49

Box 4.3 Voorbeelden te laat gemelde beleidsmatige slotwetmutaties
Begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2013
In 2013 is € 127,2 miljoen aan overschrijdingen in de verplichtingen bij artikel 3 Grote veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur ten onrechte niet al bij de tweede suppletoire begrotingswet gemeld. Het betreft overschrijdingen die zijn veroorzaakt door in 2013 gesloten overeenkomsten die niet in dat jaar waren geraamd. Van de overeenkomsten zijn de kasramingen wel reeds verwerkt in de begroting 2014.

Begroting Veiligheid en Justitie 2013
In 2013 is € 141,7 miljoen aan verplichtingenoverschrijdingen beland in de slotwet die niet (conform de Rijksbegrotingsvoorschriften 2014) per brief zijn gemeld aan de Staten-Generaal. De overschrijdingen worden veroorzaakt door in 2012 gesloten overeenkomsten die ten onrechte niet in dat jaar als verplichting zijn verantwoord. De reden daarvan zijn gebreken in het financieel beheer in 2012 en 2013.

Uit tabel 4.4 blijkt dat het aantal niet tijdig gemelde beleidsmatige mutaties in 2013 aanzienlijk gedaald is ten opzichte van het jaar daarvoor (van in totaal € 1,1 miljard in 2012 naar € 358,3 miljoen in 2013).

De Algemene Rekenkamer gaf in haar verantwoordingsonderzoek over 2013 aan dat het ministerie van Financiën met de vakdepartementen afspraken heeft gemaakt over het tijdig informeren van de Tweede Kamer over beleidsmatige mutaties na de najaarsnota.

Ook zijn de rijksbegrotingsvoorschriften verduidelijkt door aan te geven wat de definitie van 'beleidsmatig' is. Bijna alle ministeries hebben in 2013 brieven aan de Tweede Kamer gestuurd over de (beleids)matige mutaties na de najaarsnota.

De Algemene Rekenkamer heeft de minister van Financiën, naar aanleiding van het verantwoordingsonderzoek 2013, aanbevolen om ministeries aan te spreken die:

- in het begrotingsbeheer onvoldoende aandacht hebben voor verplichtingen, zodat zij beleidsmatige mutaties na de najaarsnota voortaan tijdig aan de Staten-Generaal melden;

- onvoldoende toelichting geven van (verplichtingen) mutaties in de slotwet.[73]

De minister van Financiën concludeerde op basis van het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer dat alle beleidsmatige uitgavenoverschrijdingen op één mutatie na tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer. De extra aandacht hiervoor bij de departementen en het toezicht daarop van Financiën zijn derhalve naar het oordeel van de minister effectief gebleken. De minister zegde toe, in lijn met het afgelopen jaar, de ministeries aan te spreken om het beheer van verplichtingen verder op orde te brengen en alle beleidsmatige mutaties tijdig te melden. En de minister benadrukte het belang om mutaties in de slotwet zo goed mogelijk toe te lichten, zodat de aanleiding en de achtergrond van een mutatie helder zijn.[74]

Beleidsmatige mutaties na de najaarsnota komen vaak nadat het boekjaar gesloten is

Bijna alle ministers hebben over begrotingsjaar 2013 in hetzij in 2013 zelf, hetzij in het eerste kwartaal 2014, brieven aan de Tweede Kamer gestuurd over de beleidsmatige mutaties na de najaarsnota. Ook over het jaar 2014 is dit het geval (zie box 4.4). Opvallend is dat relatief veel van deze brieven pas in het eerste kwartaal volgen. Op dat moment is de betreffende mutatie een voldongen feit –het boekjaar is immers gesloten- en kan de Tweede Kamer geen invloed meer uitoefenen anders dan geen decharge verlenen bij de slotwet. Dat komt echter in feite overeen met van een motie van wantrouwen. Een dergelijk zwaar middel wordt nauwelijks gebruikt. Het laatste voorbeeld stamt uit het jaar 2012 waarbij wel decharge werd verleend aan de minister van Veiligheid en Justitie, maar met tegenstemmen van de PVV, D66 en de SP. De slotwetten van de afzonderlijke begrotingen over 2013 zijn allemaal (zonder stemming) aangenomen.

Tweede Kamer doet weinig met beleidsmatige mutaties na najaarsnota

De brieven over de beleidsmutaties worden veelal voor kennisgeving aangenomen, danwel betrokken bij het jaarverslag en slotwet. In dat laatste geval worden er nog wel eens feitelijke vragen over gesteld, maar van een politiek/beleidsinhoudelijk oordeel is geen sprake.

Overigens betreffen veel van de brieven geen beleidsmatige mutaties maar technische (veelal verplichtingen)mutaties. Deze niet- beleidsmatige mutaties zouden prima bij de slotwet kunnen worden betrokken en worden toegelicht in plaats van afzonderlijke brieven aan de Tweede Kamer, omdat daarover geen politiek/beleidsinhoudelijk oordeel kan worden gegeven. Volgens de rijksbegrotingsvoorschriften 2015 moeten echter vanuit het perspectief van informatievoorziening van de betreffende minister aan het parlement ook majeure of politieke relevante wijzigingen na najaarsnota binnen het artikelniveau aan de beide Kamers worden gemeld. Dit samen met het feit dat de slotwet geen beleidsmatige mutaties mag bevatten die niet eerder aan het parlement zijn gemeld,

---

[73] Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33 942, nr. 1, p. 70-72.

[74] Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 33 942, nr. 1, p. 72

maakt (en in dat geval als onrechtmatig worden gezien door de Algemene Rekenkamer) waarschijnlijk dat departementen steeds vaker brieven met alle mutaties sturen naar de Kamer.

Box 4.4 Voorbeelden behandeling brieven mutaties na najaarsnota

- Kamerstuk II 2013/14, 33 750-X, nr. 43. Beleidsmatige mutaties na vaststelling tweede suppletoire begroting 2013 Defensie. Ontvangen 28-02-2014
  Besluit: Betrekken bij de behandeling van het jaarverslag en Slotwet van het ministerie van Defensie 2013 (mei/juni 2014).
- Kamerstuk II 2014/15, 34000-XII, nr. 62. Voornaamste budgettaire mutaties begrotingen Infrastructuur en Milieu sinds de Najaarsnota. Ontvangen 19-12-2014.
  Besluit: Desgewenst betrekken bij de behandeling van de in het voorjaar te ontvangen jaarverslagen en slotwetten op het gebied van Infrastructuur en Milieu over 2014.
- Kamerstuk II 2014/15, 34000-XII, nr. 63. Voornaamste budgettaire mutaties begrotingen Infrastructuur en Milieu sinds de Najaarsnota. Ontvangen 24-02-2015.
  Besluit: Desgewenst betrekken bij de behandeling van de in het voorjaar te ontvangen jaarverslagen en slotwetten op het gebied van Infrastructuur en Milieu over 2014.
- Kamerstuk II 2014/15, 34000-VIII, nr. 82. Technische mutatie jaarafsluiting 2014 ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ontvangen: 03-02-2015.
  Besluit: voor kennisgeving aannemen.
- Kamerstuk II 2014/15, 34000-VI, nr. 67. Mutaties na de Najaarsnota 2014 van Veiligheid en Justitie. Ontvangen 26-02-2015.
  Besluit: Betrekken bij de behandeling van de Slotwet ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

Conclusie

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt: *Is er (in toenemende mate) sprake van omvangrijke (beleidsinhoudelijke) slotwetmutaties en heeft de Kamer invloed op deze budgettaire wijzigingen?*

Geconcludeerd kan worden dat slotwetmutaties in totaal in de miljarden lopen. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat de slotwetmutaties steeds omvangrijker worden. Het aantal niet tijdig gemelde beleidsmatige mutaties lijkt aanzienlijk te dalen, mede als gevolg van de extra aandacht hiervoor bij de departementen en het toezicht van de minister de minister van Financiën daarop.

Hierdoor wordt de Tweede Kamer vaker in staat gesteld politiek/beleidsinhoudelijk haar oordeel geven over deze mutaties. Dit komt echter vrijwel nooit voor.

Een neveneffect van de toegenomen aandacht voor de mutaties na najaarsnota is dat departementen nu naast de beleidsmatige mutaties ook alle andere, vaak technische (veelal verplichtingen)mutaties melden aan de Tweede Kamer. Dit lijkt een onnodige administratieve last, want indien het daadwerkelijk *niet-beleidsmatige* mutaties betreft, kan deze categorie mutaties ook bij de slotwet worden betrokken en worden toegelicht.

4.3 Verbetermogelijkheden slotwetmutaties

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet dat voorafgaande autorisatie van beleidsmatige slotwetmutaties van belang is voor het budgetrecht en dat hierin verbeteringen zijn aangebracht. Deze verbeteringen zijn vooral gebaseerd op verhoogde aandacht vanuit de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën. Om te voorkomen dat het slechts bij tijdelijke aandacht blijft, lijkt het voor de Tweede Kamer daarom een geschikt moment om deze verbeteringen blijvend tot norm te verheffen en te codificeren. Het BOR ziet de volgende verbetermogelijkheden.

1. Comptabiliteitswet en begrotingsvoorschriften aanscherpen

- In de Comptabiliteitswet vastleggen dat de Tweede Kamer voor het verstrijken van het begrotingsjaar schriftelijk geïnformeerd moet worden over voorzienbare beleidsmatige slotwetmutaties
- In de rijksbegrotingsvoorschriften opnemen dat ook substantiële technische slotwetmutaties (uitgaven-, verplichtingen- en ontvangstenmutaties) adequaat toegelicht dienen te worden in de slotwet, zodat de aanleiding en de achtergrond van dergelijke mutaties helder zijn.
- Het ook maar melden aan de Tweede Kamer in een afzonderlijke brief van niet-beleidsmatige mutaties na najaarsnota kan achterwege blijven. Dit kan ook in de slotwet, mits daar dan afdoende onderbouwd en toegelicht wordt dat het ook daadwerkelijk technische, niet-beleidsmatige mutaties betrof.

2. Alerte houding Tweede Kamer

- Actievere behandeling door Tweede Kamer van gemelde en niet-gemelde beleidsmatige mutaties na najaarsnota. Bij de per brief gemelde mutaties kan de Kamer stevig toezien op de gegeven toelichting en op de tijdigheid van melden (met als uitgangspunt: nog voor einde van het jaar tenzij beargumenteerd kan worden waarom de Kamer pas na afloop van het jaar nog een beleidsmatige begrotingswijzigingen gepresenteerd krijgt). Daarnaast kan bij de behandeling van het jaarverslag hier expliciet aandacht aan worden besteed, omdat in de slotwet immers de gemelde mutaties weer terug komen, maar ook de niet-gemelde mutaties dan uit de stukken zullen blijken.

5 Uitvoering van begrotingsamendementen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal:

Welke ruimte laat een aangenomen begrotingsamendement de minister voor de besteding van de middelen: in theorie en praktijk?

Box 5.1 Wat is een (begrotings)amendement?

Een amendement is een rechtstreekse wijziging van een wetsvoorstel. Een begroting is feitelijk een voorstel van Wet. Als een meerderheid van de Kamerleden een amendement steunt, dient de minister het zo nauwkeurig mogelijk uit te voeren. In vergelijking met een motie laat een amendement minder ruimte om invulling te geven aan de goedgekeurde wijziging.

Het is tegenwoordig gebruikelijk dat de minister een appreciatie geeft van de voorgestelde amendementen bij een begroting voordat deze in stemming worden gebracht. De minister kan een amendement ontraden of een goedkeurende kwalificatie geven. In het laatste geval wordt het 'oordeel aan de Kamer gelaten'.

Het is een gegroeide praktijk dat de regering amendementen zonder deugdelijke dekking ontraadt. Om die reden kiest een indiener van een amendement er meestal voor om bij een voorstel voor een amendement waarbij een bedrag in de begroting verhoogd wordt, ook een voorstel te doen voor een verlaging in de begroting met hetzelfde bedrag. De dekking kan gevonden worden binnen hetzelfde begrotingsartikel, op een ander begrotingsartikel of op een begroting van een ander departement. Een amendement dat in hetzelfde artikel de dekking vindt (een zogenaamd 'plus-min amendement') verandert de begrotingsstaat per saldo dus niet, maar kan via de toelichting wel een verschuiving beogen binnen dat artikel, bijvoorbeeld tussen onderliggende deelbudgetten/financiële instrumenten.

In uitzonderlijke gevallen kan een amendement als ontoelaatbaar worden gekwalificeerd. Dit is het geval als het een strekking heeft, tegengesteld aan die van het wetsvoorstel, of indien er tussen de materie van het amendement en die van het wetsvoorstel geen rechtstreeks verband bestaat. Het is uiteindelijk de Tweede Kamer zelf die beslist of een amendement wel of niet toelaatbaar is.

Ook voor de derde concrete onderzoeksvraag geldt dat deze een langere voorgeschiedenis kent. Dit werd uitgedrukt door Kamerlid Schouten (CU) tijdens het verantwoordingsdebat in mei 2014: "*Ik denk aan de heel oude ergernis dat het reserveren van geld bij een begrotingsamendement, desondanks ruimte laat aan de minister om dat geld niet aan het doel uit te geven waarvoor het bestemd was*."[75]

[75] Handelingen II, 2013/14, nr. 87 (zie ook bijlage 2)

De genoemde 'oude ergernis' kan refereren aan hetgeen gewisseld is in onder meer de debatten over de voorjaarnota 2001 en 2002 en de najaarsnota 2006. Daarin was er een fundamenteel debat tussen Kamerleden en de minister van Financiën over het budgetrecht, in het bijzonder het 'terugdraaien' of niet uitvoeren van een begrotingsamendement. In bijlage 7 zijn enkele relevante uitspraken over deze thematiek en de in deze debatten ingediende moties op een rij gezet.

De kern van deze destijds gevoerde discussies, komt hierna in paragraaf 5.2 aan de orde, omdat het antwoord geeft op de centrale vraag: de ruimte die een minister *in theorie* heeft bij uitvoering van een begrotingsamendement. Vervolgens wordt in die paragraaf ingegaan op de *praktijk*: hoeveel wordt er geamendeerd en wat is daarvan terug te vinden in begrotingsstukken.

5.2 Begrotingsamendementen: bevindingen en conclusies

De ruimte bij begrotingsamendementen in theorie

De kern van de door de Kamer ervaren problemen met betrekking tot begrotingsamendementen is dat de uitvoering van een aangenomen begrotingsamendement naar de letter en naar de geest, om verschillende redenen niet op voorhand is gegarandeerd. Dit geldt in de praktijk met name voor uitgavenverhogende amendementen. In bijlage 7 staan diverse discussies tussen Kamer en minister van Financiën op dit punt beschreven. Analyse van praktijkgevallen en de debatten uit bijlage 7 leert dat een begrotingsamendement in een aantal opzichten een bijzonder soort amendement is. Onderstaand vier redenen wat een begrotingsamendement bijzonder maakt en de minister ruimte geeft bij de uitvoering.

1. Uitvoering vereist aanvullende en adequate informatie

Ten eerste wijzigt een aangenomen amendement 'normaal gesproken' rechtstreeks de *tekst* van de wet. In het geval van een begrotingswet wijzigt een amendement alleen de begrotingsstaat, ofwel slechts één of meer *bedragen*. Dit biedt ruimte voor interpretatie. Daardoor vereist het controleren of een (uitgavenverhogend) begrotingsamendement daadwerkelijk naar de letter en naar de geest wordt uitgevoerd dus ook goede informatie. Enerzijds van de indieners in de toelichting op het amendement, zodat voor de regering duidelijk is wat met het amendement wordt beoogd en waar extra budget aan uitgegeven dient te worden. Anderzijds is vervolgens ook goede informatie van de regering vereist in de daarop volgende suppletoire begrotingen en in het jaarverslag, zodat gevolgd kan worden hoe het amendement in de begroting is verwerkt en hoe extra middelen zijn ingezet.

2. Geen juridische bestedingsdwang bij uitgavenverhogende amendementen

Ten tweede is bij een aangenomen amendement dat leidt tot verhoging van de geraamde uitgaven, nog niet gezegd dat de regering ook daadwerkelijk deze ruimte benut. In de wet (i.c. de Comptabiliteitswet) is namelijk niet opgenomen dat er ook een bestedingsplicht is. Op dit punt botsten de visie van verschillende Kamerleden met die van de minister van Financiën. Vele Kamerleden menen dat een door een meerderheid van de volksvertegenwoordiging aangenomen amendement ook daadwerkelijk uitgevoerd

moet worden (zie bijlage 7). Zeker als in de toelichting van het amendement duidelijk staat welke extra uitgaven verlangd worden door de indieners. De minister van Financiën betoogt echter dat een minister de vrijheid heeft om af te wegen of budgettaire ruimte ook wordt benut. Een door de regering ondeugdelijk of onwelgevallig geacht amendement kan dus omzeild worden door simpelweg de daarvoor gegeven budgettaire ruimte niet te benutten.

3. Terugdraaien amendement is relatief eenvoudig

Ten derde geldt dat een 'gewone wet' vaak eenmalig wordt vastgesteld, terwijl wetten in het kader van de begrotingscyclus juist tegemoet proberen te komen aan de wens om de begroting voortdurend te actualiseren en bij te stellen.[76] Dit betekent dat het mogelijk is dat een door de Kamer aangenomen amendement, in de eerstvolgende begrotingswet weer wordt teruggedraaid door de regering. Hoewel dit wetstechnisch zuiver is, ontstond ook hier de discussie of dit ook staatsrechtelijk gewenst was.

In de met algemene stemmen aangenomen motie Van der Staaij (SGP) uit 2002 wordt dan ook gesteld: *"overwegende dat een dergelijke handelwijze geen afbreuk mag doen aan de recht van de Kamer als medewetgever en aan het karakter van amendementen; spreekt uit dat een begrotingsbijstelling die een wijziging van een aangenomen amendement betekent, alleen kan worden voorgesteld, indien gemotiveerd wordt aangegeven dat wegens nieuwe feiten en omstandigheden ongewijzigde uitvoering van het amendement op onoverkomelijke problemen zou stuiten, en gaat over tot de orde van de dag*."[77]

4. Meerjarige doorwerking amendement niet gegarandeerd

Ten vierde geldt dat de formele werking van een begrotingswet –en daarmee dus ook van een amendement op een begrotingswet- beperkt is tot één begrotingsjaar. In paragraaf 3.3 is al ingegaan op deze beperking van het budgetrecht die inherent is aan de gekozen invulling tot eenjarige autorisatie. Voor een begrotingsamendement waarvoor geldt dat de financiële gevolgen zich ook uitstrekken over later jaren, of zelfs een structurele doorwerking hebben, is het dus de vraag of die doorwerking ook weer in de volgende begroting door de regering is meegenomen. Zo niet, dan zou de Tweede Kamer in feite jaarlijks een bepaald amendement steeds weer opnieuw moeten indienen. Hier geldt dus eveneens dat de toelichting op een amendement van belang is. Ook over dit punt is een (staatsrechtelijke) discussie gevoerd of een amendement waarbij uit de toelichting blijkt dat deze een meerjarige werking beoogt, dan ook onverkort meerjarig

[76] De begrotingscyclus kent vier vaste momenten waarop begrotingswetten voor dat betreffende begrotingsjaar per hoofdstuk (dus per ministerie) ter autorisatie aan de Staten-Generaal worden aangeboden: (1) de ontwerpbegroting (op Prinsjesdag voorafgaand aan het begrotingsjaar), de eerste suppletoire wetten (voor 1 juni in het begrotingsjaar), de tweede suppletoire wetten (voor 1 december in het begrotingsjaar) en de slotwetten (in mei na afloop van het begrotingsjaar). N.B. De Kamer wordt gelijktijdig met deze wetten over het totaalbeeld van de rijksbegroting geïnformeerd in respectievelijk de miljoenennota, voorjaarsnota, najaarsnota en het financieel jaarverslag van het Rijk. Daarnaast kunnen ministers te allen tijde incidentele suppletoire begrotingen aan de Kamer sturen als er op andere momenten in het jaar autorisatie van begrotingsmutaties wordt vereist.

[77] Kamerstuk II, 2001/02, 28 295 nr. 6

uitgevoerd zou moeten worden door de regering. De door de Kamer in 2002 aangenomen motie Bakker (D66) stelt op dit punt: "(…) *van mening dat de rol van de Kamer als medewetgever zo moet worden begrepen dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement, en dat dientengevolge door de regering gewenste afwijkingen ten opzichte van (de toelichting op) een amendement alleen bij (nieuwe) suppletoire begrotingswet kunnen worden aangebracht; verzoekt de regering, dienovereenkomstig te handelen, en gaat over tot de orde van de dag*." [78]

Begrotingsamendementen in de praktijk
Bij de beantwoording van de vraag naar de praktijk van begrotingsamendementen heeft het BOR primair gekeken naar aantallen amendementen en naar de informatievoorziening. Navolgbaarheid van amendementen is immers een basisvoorwaarde om te kunnen bepalen of en hoe een amendement is uitgevoerd.

Aantallen begrotingsamendementen
Het totaal aantal amendementen dat per jaar op de rijksbegroting wordt ingediend varieert nogal. In tabel 5.1 is voor de afgelopen vijf jaar in kaart gebracht hoeveel er in totaal zijn ingediend en hoeveel daarvan zijn aangenomen.

Tabel 5.1 Aantal ingediende en aangenomen/verworpen amendementen op de ontwerpbegrotingen in de periode 2011-2015

Begrotingsjaar	**2011**		**2012**		**2013**		**2014**		**2015**	
Jaar van behandeling	2010		2011		2012		2013		2014	
Kamerstuknummer	32 500		33 000		33 400		33 750		34 000	
In stemming gebrachte amendementen,	76		96		74		47		66	
waarvan	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V
Aangenomen/Verworpen	17	59	23	73	16	58	7	40	20	46
Percentage aangenomen	22%		24%		22%		15%		30%	

Vanaf 2002 is, op verzoek van de toenmalige commissie voor de Rijksuitgaven, jaarlijks bijgehouden hoe vaak en voor welk bedrag de ontwerpbegroting wordt geamendeerd. De afgelopen jaren zijn deze cijfers ook opgenomen in de door de commissie voor de Rijksuitgaven opgestelde evaluaties van de begrotingsbehandeling. In bijlage 8 zijn de cijfers voor de totale periode van 2002-2015 opgenomen. In de navolgende tabellen zijn voor de overzichtelijkheid steeds de cijfers van de afgelopen vijf ontwerpbegrotingen opgenomen (dus 2011-2015). Tabel 5.2 geeft inzicht in het aantal amendementen per begroting.

[78] Kamerstuk II, 2001/02, 28 295 nr. 5

Tabel 5.2 Aantal in stemming gebrachte amendementen per begrotingshoofdstuk in de periode 2011-2015

Hfdst.	Ontwerpbegroting	2011	2012	2013	2014	2015
I	HdK / De Koning		2	1	1	
II	HcvS en KdK					
II-A	Staten-Generaal					
II-B	Overige HCvS en Kabinetten					
III	AZ					
IV	NAAZ / Koninkrijksrelaties					2
V	BuiZa	17	15	12	5	2
VI	Justitie / V&J	2	10	5	9	9
VII	BZK / BiZa	1	5	2		
VIII	OCW	12	9	14	2	4
IX-A	Nationale Schuld					
IX-B	Financiën	5	1			
X	Defensie	2	2	4	2	1
XI	VROM (incl Waddenf	1				
XII	V&W / I&M	6	5	5	4	6
XIII	EZ / EL&I	3	18	9	4	
XIV	LNV	5				13
XV	SZW	5	5	6	4	4
XVI	VWS	8	13	12	5	11
XVII(*)	J&G	2				
XVIII(*)	WWI	2				
XVII	BuHa/OS				6	7
XVIII	W&R					
A	Infrastructuurfonds	5	10	3	5	4
B	Gemeentefonds					2
C	Provinciefonds					
D	FES					
F	Diergezondheidsfonds					
G	BTW-compensatiefonds					
H	BES-fonds		1			
J	Deltafonds			1		1
	Totaal	**76**	**96**	**74**	**47**	**66**

Door het BOR is ook jaarlijks gekeken welke bedragen met de aangenomen amendementen zijn gemoeid. Dat bedrag is vervolgens gerelateerd aan het totaal van totale geraamde uitgaven op de rijksbegroting (zoals opgenomen in tabel 2 van de miljoenennota van dat desbetreffende begrotingsjaar). In tabel 5.3 zijn die resultaten weergegeven.

Tabel 5.3 Bedragen die gemoeid zijn met de aangenomen amendementen in de periode 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
# ingediend	76	96	74	47	66
# aangenomen	17	23	16	7	20
% aangenomen	22%	24%	22%	15%	30%
bedrag aangenomen (€ mln)	138	83	357	84	77
begrotingstotaal (€ mln)	188.369	183.816	182.911	182.049	183.381
% totale rijksbegroting	0,07%	0,05%	0,19%	0,05%	0,04%

Op basis van verzamelde cijfers over de begrotingen 2002 tot en met 2015 (bijlage 8) kan het volgende worden geconcludeerd:

- op de ontwerpbegrotingen voor de jaren 2002 tot en met 2015 zijn de afgelopen 14 jaar in totaal 1230 begrotingsamendementen ingediend die in stemming zijn gebracht;
- dat zijn er gemiddeld 88 per begrotingsjaar;
- er zijn 366 amendementen aangenomen;
- gemiddeld zijn daarmee 77% van de begrotingsamendementen verworpen en 23% aangenomen;
- het aantal in stemming gebrachte amendementen fluctueert behoorlijk per jaar;
- ook tussen begrotingshoofdstukken onderling zijn grote variaties te zien, zowel onderling als per jaar;
- op de begrotingen van VWS en OCW worden relatief veel amendementen ingediend (jaarlijks gemiddeld 12 amendementen);
- er is geen duidelijk patroon of een trend te herkennen in de ontwikkeling van aantallen begrotingsamendementen;
- gemiddeld genomen wordt door alle begrotingsamendementen bij elkaar per saldo jaarlijks zo'n € 186 miljoen verschoven binnen de rijksbegroting.

Het gegeven dat de Tweede Kamer via het recht van amendement gemiddeld € 186 miljoen realloceert, klinkt in absolute termen als een behoorlijk bedrag. Relatief gezien is het echter zeer beperkt van omvang omdat het neerkomt op gemiddeld zo'n 0,11% van de totale rijksuitgaven. Ofwel, andersom geredeneerd, de door de regering met Prinsjesdag ingediende begrotingsvoorstellen worden jaarlijks voor bijna 99,9% ongewijzigd overgenomen door de Tweede Kamer.
Hierbij moet wel bedacht worden dat een groot deel van de rijksbegroting al vast ligt (zie ook hoofdstuk over budgetflexibiliteit). Zo bezien geeft het relateren van amendementsbedragen aan de 'totale rijksuitgaven' een vertekend beeld omdat – door juridische verplichtingen- praktisch gezien slechts een beperkt deel van de totale rijksuitgaven zinvol geamendeerd kan worden. Aangenomen dat 90% van de begroting bij Prinsjesdag al vast zou liggen, dan realloceert de Tweede Kamer dus relatief meer, namelijk ruim 1% van de nog amendeerbare ruimte van de rijksbegroting.
Een andere belangrijke nuancering van het lage percentage is dat de invloed van de Tweede Kamer op de begroting ook langs andere weg verloopt dan via amendering.

Invloed op de totstandkoming van de begroting en te maken keuzes vindt ook al plaats door het uitoefenen van politieke druk in debatten. Daarnaast kan ook de eenmaal ingediende begroting nog door de regering zelf worden gewijzigd (door middel van een nota van wijziging), bijvoorbeeld naar aanleiding van moties van de Kamer.

Informatievoorziening
In algemene zin mag verwacht worden dat aangenomen begrotingsamendementen cijfermatig terug te vinden zijn in de aangenomen wet (zoals na stemming in Tweede en Eerste Kamer gepubliceerd in het Staatsblad) en qua toelichting in de eerstvolgende suppletoire wet. Daarnaast zou het jaarverslag de plek zijn om terugblikkend op het voorbije begrotingsjaar informatie te verschaffen over de uitvoering van door de Kamer ingediende begrotingsamendementen. Tot slot zouden bij amendementen met meerjarige doorwerking ook de begroting van het daarop volgende jaar inzicht kunnen geven of het amendement ook meerjarig is meegenomen in de nieuwe begroting.

Het BOR heeft bovenstaande veronderstellingen getoetst aan de hand van de amendementen die zijn ingediend en aangenomen op de ontwerpbegrotingen 2012 en 2013. Dit omdat het de meest recente begrotingsjaren zijn waarvoor de complete begrotingscyclus in het parlement is doorlopen (van behandeling van de ontwerpbegroting tot en met dechargeverlening over het begrotingsjaar op basis van het jaarverslag en de slotwet). In 2011 werden er 96 amendementen ingediend op de ontwerpbegroting 2012, waarvan er 23 zijn aangenomen. In 2012 zijn 74 amendement ingediend, waarvan er uiteindelijk 16 zijn aangenomen. De uitkomsten van de toetsing zijn weergegeven in de tabellen 5.4 en 5.5. Bij de analyse van de aangenomen amendementen in de laatste twee jaar zijn de volgende aspecten opgevallen.

Ongeveer de helft van de aangenomen amendementen beoogt een andere aanwending van de financiën binnen hetzelfde begrotingsartikel (zogenaamde plus-min amendementen, zie ook box 5.1). Dit type amendementen is niet zichtbaar in de gewijzigde begrotingsstaten zoals die worden gepubliceerd na goedkeuring door de Eerste en Tweede Kamer. Amendementen die voorzien in een verschuiving tussen artikelen zijn over het algemeen goed zichtbaar. De verwerking van amendementen op de ontwerpbegroting zijn in de meeste gevallen ook goed terug te vinden in de daarop volgende begrotingswet: de eerste suppletoire wet. Uitzonderingen daarbij zijn kleinere amendementen binnen hetzelfde begrotingsartikel. Een aantal departementen heeft een aparte kolom opgenomen in het overzicht van de budgettaire gevolgen van beleid voor per begrotingsartikel voor wijzigingen naar aanleiding van amendementen.[79] Dit maakt ook meteen inzichtelijk op welke onderliggend deelbudgetten (c.q. financieel instrument) de wijziging wordt doorgevoerd. Vooral als er meerdere amendementen binnen een begrotingsartikel worden doorgevoerd, biedt dit meerwaarde. Een voorbeeld hiervan, afkomstig uit de eerste suppletoire wet van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor 2012, is opgenomen in tabel 5.4.[80]

---

[79] Dit zijn onder meer BuZa, VenJ, OCW, IenM en EZ

[80] Kamerstuk II, 2011/12, 33 280 XIII, nr. 2, p. 16

Tabel 5.4 Deel van de eerste suppletoire begrotingswet ELI 2012 artikel 18.1 tot en met 18.3

Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen x € 1 000)

18 Natuur en Regio	Stand ontwerp begroting 2012	Mutaties via NvW en amendementen	Mutaties 1e suppletoire begroting	Stand 1e suppletoire begroting 2012	Mutatie 2013	Mutatie 2014	Mutatie 2015	Mutatie 2016
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)				
Verplichtingen	**409 261**	**640**	**4 983**	**414 884**	**226**	**– 1**	**462**	**223**
Waarvan garantieverplichten								
Uitgaven	**837 888**	**640**	**7 487**	**846 015**	**– 708**	**– 47 001**	**– 14 038**	**– 12 077**
Waarvan juridisch verplicht (percentage)				*84,4%*				
Programma-uitgaven	*717 248*	*2 640*	*– 1 403*	*718 485*	– 3 258	– 46 723	– 13 643	– 11 643
18.1 Versterken mainports, brainports, greenports en andere clusters gerelateerd aan topsectoren	174 766		– 1 124	173 642	– 1 100	– 1 100	– 1 200	
18.2 Wederzijds versterken van ecologie en economie	193 788	2 000	6 817	202 605				
18.3 Behouden van de intern-/nationale biodiversiteit en versterken van onze natuur	68 748	640	– 1 596	67 792	– 2 158	277	257	657

Het gebruik van een dergelijke tabel is overigens nog geen garantie dat amendementen terug te vinden zijn in de eerste suppletoire wet (zoals bijvoorbeeld het geval was bij amendement 33 000 VI, nr. 28 op de begroting van venJ voor 2012). Dit geldt met name voor kleinere amendementen binnen hetzelfde begrotingsartikel.
Soms, zoals in de eerste suppletoire wet van het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2012 (zie tabel 5.5), worden per begrotingsartikel aparte overzichten gegeven van de aangenomen amendementen.[81] Hiertoe is waarschijnlijk besloten als gevolg van het grote aantal amendementen. Een jaar later bevatte de eerste suppletoire wet van Buitenlandse Zaken niet langer dergelijke overzichten.

Tabel 5.5 Overzicht aangenomen amendementen in eerste suppletoire begrotingswet BuZa 2012

Amendementen

Behandeld door	Nr	Indiener	Korte omschrijving
Staatssecretaris	59	Irrgang	Verlaging EUR 1,485 mln. voor goed bestuur in Rwanda
Staatssecretaris	60	Dikkers/ Voordewind	Verhoging EUR 5 mln. voor UNHCR
Staatssecretaris	111	Irrgang	Verhoging EUR 3 mln. voor noodhulp
Staatssecretaris	112	Irrgang	Verhoging EUR 1,2 mln. voor noodhulp
Staatssecretaris	115	Ormel/Ten Broeke	Verhoging EUR 5 mln. voor MATRA

[81] Kamerstuk II, 2011/12, 33 280 V, nr. 2, p. 8

In de jaarverslagen is de invulling van amendementen minder goed te volgen. Dit maakt het ook lastig om te kunnen beoordelen of het geld daadwerkelijk besteed is in de geest van het amendement. In sommige jaarverslagen, zoals die van Buitenlandse Zaken over 2013, worden amendementen wel specifiek genoemd. Dit valt deels te verklaren doordat de artikelen van de betreffende begroting opnieuw werden genummerd als gevolg van de afsplitsing van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Een wijziging van de begroting maakt het per definitie lastiger om amendementen te kunnen blijven volgen.
Tot slot is het BOR nagegaan of aangenomen amendementen, waarvoor in de toelichting wordt gevraagd om een meerjarige toepassing, ook zodanig worden verwerkt in latere begrotingsjaren. Een eerste observatie is dat meerjarige amendementen vrij zeldzaam zijn. Van de 39 onderzochte amendementen waren er 4 meerjarig. Van slechts één daarvan werd de meerjarige werking ook daadwerkelijk doorgevoerd.[82]

Tabel 5.6 Zichtbaarheid aangenomen amendementen op ontwerpbegroting 2012

Amendement	Departement	Bedrag in euro's	Type amendement	Meerjarig	Zichtbaar in begroting	Zichtbaar in 1e supp.	Zichtbaar in jaarverslag
33 000 V, Nr. 31	BuZa	5 000 000	Plus-min op artikel 5	✗	✗	✓	✗
33 000 V, Nr. 32	BuZa	8 000 000	Plus (artikel 5), min (artikels 2 en 4)	✗	✓	✓	✓
33 000 V, Nr. 34	BuZa	9 7000 000	Plus-min op artikel 6	✗	✗	✓	✗
33 000 V, Nr. 59	BuZa	1 485 000	Plus-min op artikel 2	✗	✗	✓	✗
33 000 V, Nr. 60	BuZa	5 000 000	Plus (artikel 2), min (artikel 6)	✗	✓	✓	✓
33 000 V, Nr. 61	BuZa	3 000 000	Plus (artikel 5), min (artikel 2)	✗	✓	✓	✓
33 000 V, Nr. 111	BuZa	3 000 000	Plus-min op artikel 2	✗	✗	✓	✗
33 000 V, Nr. 112	BuZa	1 200 000	Plus (artikel 2), min (artikel 6)	✗	✓	✓	✗
33 000 V, Nr. 115	BuZa	5 000 000	Plus-min op artikel 2	✗	✗	✓	✗
33 000 VI, Nr. 28	VenJ	400 000	Plus-min op artikel 13	✗	✗	✗	✗
33 000 VII, Nr. 104	BZK	250 000	Plus (artikel 1), min (artikel 13)	✓	✓	✓	✗
33 000 VII, Nr. 32	BZK	400 000	Plus (artikel 5), min (artikel 1)	✗	✓	✓	✗
33 000 VIII, Nr. 72	OCW	60 000	Plus (artikel 1), min (artikel 6)	✗	✓	✓	✗
33 000 XII, Nr. 106	IenM	100 000	Plus-min op artikel 34	✗	✗	✓	✗
33 000 XIII, Nr. 11	ELI	1 4000 000	Plus (artikel 13), min (artikel 11)	✗	✓	✓	✗
33 000 XIII, Nr. 10	ELI	25 000 000	Plus-min op artikel 13	✗	✗	✗	✓
33 000 XIII, Nr. 148	ELI	4 200 000	Plus-min op artikel 13	✗	✗	✓	✗
33 000 XIII, Nr. 95	ELI	2 500 000	Plus-min op artikel 16	✗	✗	✗	✓
33 000 XIII, Nr. 91	ELI	2 000 000	Plus-min op artikel 18	✓	✗	✓	✓
33 000 XIII, Nr. 140	ELI	640 000	Plus (artikel 18), min (artikel 40)	✗	✓	✓	✗
33 000 XVI, Nr. 98	VWS	73 000	Plus-min op artikel 45	✗	✗	✓	✗
33 000 A, Nr. 48	Infrastr. fonds	250 000	Plus (artikel 15), min (artikel 12)	✗	✓	✓	✗
33 000 A, Nr. 10	Infrastr. fonds	6 000 000	Plus (artikel 15), min (artikels 12 en 15)	✗	✓	✓	✓

Met de kolom 'zichtbaar in de begroting' wordt bedoeld in hoeverre in de 'goedgekeurde begroting' (dus de begroting als vastgestelde wet na behandelding in beide kamers van

[82] Het betreft amendement Kamerstuk II 2012/13, 33 400 XV, nr. 4 op de begroting van SZW voor 2013 dat onderdeel uitmaakte van het begrotingsakkoord

de Staten-Generaal) een verschil terug te vinden is ten opzichte van de ontwerpbegroting. In die gevallen dat een plus en min in een amendement beide op hetzelfde begrotingsartikel neerslaan is dat dus niet het geval.
Wat opvalt bij de amendementen op de begroting voor 2012 zijn de hoge bedragen die gemoeid zijn met de wijzigingen op de begroting van Buitenlandse Zaken. Dat valt te verklaren door de bezuinigingen die dat jaar werden voorgesteld op het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Een tweede amendement dat opvalt is een verschuiving van € 25 miljoen binnen hetzelfde artikelnummer. Het gaat hier om een garantiestelling.

Tabel 5.7 Zichtbaarheid aangenomen amendementen op ontwerpbegroting 2013

Amendement	Departement	Bedrag in euro's	Type amendement	Meerjarig?	Zichtbaar in goedgekeurde begroting?	Zichtbaar in 1e suppletoire?	Zichtbaar in jaarverslag?
33 400 V, Nr. 92	BuZa / BuHaOS	0	Uitgave slechts toegestaan na expliciete toestemming TK	✗	✓	✗	✗
33 400 V, Nr.90	BuZa / BuHaOS	2 500 000	Plus-min op artikel 2	✗	✗	✗	✗
33 400 V, Nr. 88	BuZa / BuHaOS	5 000 000	Plus artikel 5 (5.4), min artikel 4)	✗	✓	✓	✓
33 400 V, Nr. 87	BuZa / BuHaOS	7 000 000	Plus (artikel 5), min (artikel 2)	✗	✓	✓	✓
33 400 V, Nr. 50	BuZa / BuHaOS	3 000 000	Plus-min op artikel 2	✗	✗	✓	✓
33 400 V, Nr. 26	BuZa / BuHaOS	10 000 000	Plus artikel 5 (5.3), min artikel 4 (4.2)	✗	✓	✓	✓
33 400 VIII, Nr. 12	OCW	139 294 000 123 706 000 **263 000 000**	Plus (artikel 6), plus (artikel 7)	✗	✓	✓	✓
33 400 VIII, Nr. 26	OCW	15 000 000	Plus (artikel 9), min (artikel 9)	✗	✓	✓	✓
33 400 VIII, Nr. 104	OCW	433 000	Plus-min op artikel 14	✗	✗	✗	✗
33 400 X, Nr. 25	Defensie	5 000 000	Plus-min op artikel 6	✗	✗	✗	✗
33 400 XIII, Nr. 121	EZLI	5 000 000	Plus-min op artikel 16	✓	✗	✓	✓
33 400 XV, Nr. 4	SZW	30 000 000	Plus op artikel 8	✓	✓	✓	✓
33 400 XVI, Nr. 47	VWS	4 2000 000	Plus (artikel 1), min (artikel 11)	✗	✓	✓	✓
33 400 XVI, Nr. 105	VWS	200 000	Plus-min op artikel 6	✗	✗	✓	✓
33 400 XVI, Nr. 116	VWS	800 000	Plus-min op artikel 6	✗	✗	✓	✓
33 400 XVI, Nr. 48	VWS	5 500 000	Plus (artikel 10), min (artikel 11)	✓	✓	✓	✓

Op de begrotingen voor 2013 is relatief veel geamendeerd. Dit valt te verklaren door het begrotingsakkoord dat in het najaar van 2012 werd gesloten tussen Prinsjesdag en de goedkeuring van de begrotingen. Hierdoor zijn er ook een aantal amendementen die alleen voorzien in een verhoging van een bepaald begrotingsartikel zonder dat dit gecompenseerd wordt door een verlaging elders.

Conclusie

De centrale vraag in deze paragraaf is: "Welke ruimte laat een aangenomen begrotingsamendement de minister voor de besteding van de middelen: in theorie en praktijk?"

In theorie is er veel ruimte voor de besteding van middelen. Dit komt doordat:

- een minister een uitgavenverhogend amendement niet hoeft uit te voeren omdat de wet geen bestedingsdwang kent;
- een minister een amendement bij de eerstvolgende suppletoire wet kan terugdraaien;
- een minister niet gehouden is om eventuele meerjarige consequenties van een amendement in daarop volgende begrotingen mee te nemen;

- de feitelijke verwerking en invulling van een begrotingsamendement in de begrotingsstukken lastig is te volgen of vaak niet apart meer zichtbaar wordt gemaakt en/of toegelicht;
- amendementen vaak een beperkte omvang hebben en daardoor 'wegvallen' in het grotere geheel.

In de praktijk geeft de Tweede Kamer als het om het principe gaat weinig ruimte om amendementen niet uit te voeren, maar neemt de Tweede Kamer ook weinig ruimte om voorgestelde begrotingswetten merkbaar te amenderen.

Het geven van weinig ruimte blijkt uit een aantal fundamentele debatten en aangenomen moties die volgden na onvrede van de Tweede Kamer over het niet uitvoeren of terugdraaien van begrotingsamendementen. Voor de Tweede Kamer is in de praktijk nog wel een beperking dat niet altijd in alle gevallen de begrotingstechnische verwerking en de feitelijke van uitvoering van amendementen in de begrotingsstukken is te volgen.

Het nemen van weinig ruimte blijkt uit het feit dat de Tweede Kamer zo'n 99,9% van de voorgestelde begrotingsbedragen van de regering ongewijzigd aanvaardt.

5.3 Verbetermogelijkheden uitvoering begrotingsamendementen

1. Comptabiliteitswet en begrotingsvoorschriften aanscherpen

- In de Comptabiliteitswet vastleggen dat, conform de motie Bakker, de rol van de Kamer als medewetgever zo moet worden begrepen dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement
- In de Comptabiliteitswet vastleggen, conform de motie Van der Staaij, dat begrotingsamendementen door de regering alleen bij een volgende begrotingswet kunnen worden aangepast *indien gemotiveerd wordt aangegeven dat wegens nieuwe feiten en omstandigheden ongewijzigde uitvoering van het amendement op onoverkomelijke problemen zou stuiten*
- In de Comptabiliteitswet bepalingen laten vervallen die de uitvoering van door een Kamermeerderheid aangenomen uitgavenverhogende amendementen kunnen frustreren.
- In de Comptabiliteitswet het principe vastleggen dat de budgettaire verwerking en de concrete invulling van begrotingsamendementen expliciet zichtbaar wordt gemaakt in begrotingsstukken en jaarverslag.
- In de rijksbegrotingsvoorschriften opnemen dat de cijfermatige verwerking van begrotingsamendementen afzonderlijk zichtbaar gemaakt wordt in begrotingstabellen in suppletoire wetten en het jaarverslag.
- In de rijksbegrotingsvoorschriften opnemen dat de inhoudelijke toelichting op de uitvoering van begrotingsamendementen onderdeel uitmaakt van de eerstvolgende suppletoire wet en het jaarverslag.

2. Vasthoudendheid bij Tweede Kamer

- De Tweede Kamer heeft zich in het verleden strijdvaardig en actief betoond op het punt van het budgetrecht in combinatie met begrotingsamendementen, maar tot op

heden nog niet de gelegenheid gehad en genomen dit in de Comptabiliteitswet te regelen (ofwel, de in 2008 aangenomen motie van het lid Crone (PvdA) ten uitvoer te brengen; zie box 5.2)

Box 5.2 Tekst van de motie Crone[83]

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het budgetrecht van de Kamer door de regering ten volle dient te worden gerespecteerd;

overwegende dat de Kamer eerder heeft uitgesproken dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement;

van mening dat dientengevolge door de regering gewenste afwijkingen ten opzichte van een amendement en de toelichting daarop alleen mogelijk zijn indien er sprake is van sindsdien gewijzigde relevante omstandigheden;

verzoekt de regering, deze verduidelijking van het budgetrecht van de Kamer expliciet op te nemen in de aangekondigde wijziging van de Comptabiliteitswet,

en gaat over tot de orde van de dag.

[83] Kamerstuk II 2006/07, 30 885, nr. 3

6 De macht en kracht van het budgetrecht

Dit slothoofdstuk richt zich op de laatste onderzoeksvraag:

Wat zijn de gevolgen van bovenstaande ontwikkeling [= de andere onderzoeksvragen en die in de hoofdstukken hiervoor zijn behandeld] voor de uitoefening van het budgetrecht?

Daarnaast staat ook dat deel uit het dictum van de motie Schouten/Van Veldhoven centraal waarin de vraag besloten ligt: *hoe kan het budgetrecht worden versterkt*.[84]
Hiertoe wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- *Welke beperkingen kent het budgetrecht? (6.1)*
- *Wat zijn daarbij de aangrijpingspunten om de macht en kracht van het budgetrecht te versterken? (6.2)*

6.1 Beperkingen van het budgetrecht

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kan worden geconcludeerd dat het budgetrecht zijn beperkingen kent. Beperkingen in twee betekenissen van het woord: het budgetrecht kent zijn inherente beperkingen én het budgetrecht is –bedoeld en onbedoeld- beperkt in de afgelopen jaren. Dit heeft verschillende oorzaken. Onderstaand wordt een onderscheid gemaakt in vier categorieën van beperkingen:

(1) Fundamentele beperkingen van het huidige budgetrecht
(2) Ontwikkelingen en keuzes die het budgetrecht beperken
(3) Beperkingen door de praktische vormgeving van het budgetrecht
(4) Beperkingen door de uitoefening van het budgetrecht

(1) Fundamentele beperkingen van het huidige budgetrecht
Het budgetrecht in zijn huidige vorm richt zich uitsluitend op de in een begrotingswet opgenomen bedragen voor het komende begrotingsjaar. Collectieve uitgaven die (nog) niet in de rijksbegroting zijn opgenomen vallen daarmee buiten het budgetrecht, evenals bedragen die in latere jaren dan het begrotingsjaar worden gedaan.

De meest in het oog springende categorie van uitgaven die buiten de begroting vallen zijn de premiegefinancierde uitgaven in de zorg en sociale zekerheid (zie paragraaf 2.2). Ook zogenaamde 'belastinguitgaven' vallen buiten het budgetrecht. Vrij vertaald zijn dit 'uitgaven' die gedaan worden via vrijstelling of uitstel van bepaalde belastingen.[85] De belastinguitgaven bedragen jaarlijks zo'n € 9,5 miljard en worden altijd opgesomd in een bijlage van de miljoenennota.

---

[84] Dictum motie: "onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt." TK 2013/14, 33 930, nr. 13

[85] De formele definitie die in de Miljoenennota wordt gebruikt, luidt: Onder een belastinguitgave (in enge zin) wordt verstaan een overheidsuitgave in de vorm van een derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingstructuur van de wet.

Daarnaast vallen budgetten die (nog) niet in een begrotingswet zijn opgenomen buiten het budgetrecht. Dit zijn bijvoorbeeld de budgetten op zogenaamde aanvullende posten, ofwel reserveringen onder beheer van de minister van Financiën (zie box 6.1).

Box 6.1 Aanvullende posten

In het verleden zijn 'begrotingsreserves' of zogenaamde 'intensiveringsenveloppen' met extra geld voor nieuw beleid op aanvullende posten geparkeerd. In de ontwerpbegroting weet de Tweede Kamer dat er budgettaire ruimte is, maar deze valt op dat moment niet onder het budgetrecht en is niet amendeerbaar, omdat het formeel nog niet in een begrotingswet is opgenomen. Verschillende fracties ervaren dit als omzeiling van het budgetrecht.

Bij de najaarsnota 2010 dienen de Kamerleden Irrgang (SP), Plassterk (PvdA), Sap (GL), Koolmees (D66) en Slob (CU) een motie in, waarin geconstateerd wordt dat intensiveringen uit het regeerakkoord niet op begrotingen zijn opgenomen maar op aanvullende posten die het ministerie van Financiën beheert. "*Overwegende dat de aanvullende posten niet vallen onder het budgetrecht en het amendementsrecht van de Kamer*", wordt de regering verzocht de aanvullende posten deel uit te laten maken van de Financiënbegroting "*zodat ook deze middelen onder het budgetrecht en amendementsrecht van de Kamer vallen*."[86]

Tot slot vallen uitgaven die verder reiken dan het begrotingsjaar buiten het budgetrecht van de Kamer. Uitgaven die later beginnen dan het eerstvolgende begrotingsjaar kunnen wel aan de Tweede Kamer worden voorgelegd, maar niet worden geautoriseerd. De begrotingswet, en daarmee ook het budgetrecht, beperkt zich tot één begrotingsjaar.
De Tweede Kamer kan een budget voor bijvoorbeeld een bepaald infrastructuurproject dat in de begroting 2015 staat, maar waarvoor de uitgaven vooral in bijvoorbeeld 2016 en 2017 worden gedaan, niet volledig autoriseren of amenderen. Ook het naar voren of achteren schuiven van een budget kan de Tweede Kamer niet afdwingen (hooguit de regering er om verzoeken in een motie of in de toelichting van een amendement).
Ook bij het autoriseren van (grote) verplichtingenbudgetten schiet het budgetrecht in zoverre tekort dat de Kamer 'de facto' al instemt met grote uitgaven in latere jaren die uit deze verplichting zullen voortvloeien, zonder dat deze uitgaven formeel al geautoriseerd kunnen worden en onder het budgetrecht vallen.
Op de praktische beperkingen van het eenjarig budgetrecht voor budgetflexibiliteit en begrotingsamendementen is in hoofdstuk 3 respectievelijk 4 uitvoerig ingegaan.

(2) Ontwikkelingen en keuzes die het budgetrecht beperken

Het budgetrecht dat ooit bedoeld was 'ter beteugeling van 's Koonings splizucht' en zich beperkte tot 'de guldens in de schatkist', moet inmiddels ook allerlei complexe financieringsarrangementen afdekken en bestand zijn tegen crisissituaties. Dat lukt niet altijd. De enquêtecommissie financieel stelsel concludeerde al dat de financiële crisis heeft getoond dat de Comptabiliteitswet niet ingericht is op andere mogelijke vormen van vermogensverschaffing of risicodragende financiële transacties dan het verwerven van

[86] Kamerstuk 2010/11, 32 565, nr. 5. De motie haalde destijds geen meerderheid en werd niet aangenomen.

aandelenkapitaal door de Staat. Gedacht kan worden aan garantiestellingen, steunmaatregelen, PPS-constructies, noodfondsen en dergelijke. Per situatie en per geval kan de invulling van het budgetrecht anders zijn.
Daarnaast zijn er ook grote geldstromen die buiten de rechtstreekse werking van het formele budgetrecht vallen, maar wel publieke belangen raken. Zoals rechtspersonen met een wettelijke taak, corporaties, publiek rechtelijke bedrijfsorganisaties, etc.[87] Hier spelen vaak discussies rond de invulling van het zachte budgetrecht: heeft de Tweede Kamer nog (indirect) zicht op de aanwending van de middelen in een terrein waarvoor een minister vaak tenminste een stelselverantwoordelijkheid draagt?

In veel gevallen is het overigens een bewuste politieke keuze om budgetten onder te brengen bij andere overheden (decentralisaties) of onder een ander sturingsregiem te brengen (marktwerking). Niettemin 'versmalt het budgetrecht' hierdoor. Mede in het licht van de recente grote decentralisaties, waarbij miljarden van de rijksbegroting overgaan naar de gemeenten, heeft de Algemene Rekenkamer in haar rijksbrede verantwoordingsonderzoek over 2013 nog eens gewezen op dit fenomeen (zie box 6.2).

Box 6.2 Tekst uit verantwoordingsonderzoek 2013 van de Algemene Rekenkamer

Budgetrecht parlement versmalt

De ontwikkelingen in de collectieve uitgaven en de verschuivingen binnen de rijksbegroting hebben effect op het budgetrecht van de Tweede Kamer. Deze wetgevende en controlerende taak van de Tweede Kamer heeft namelijk alleen betrekking op het deel van de collectieve uitgaven dat via de begroting gefinancierd wordt. En met de overdracht van taken en bevoegdheden naar andere overheden wordt zowel het zicht op beleidsprestaties en maatschappelijke effecten minder als ook de mate waarin de regering op de ontwikkelingen aangesproken kan worden, zie onze brief aan de Tweede Kamer over dit onderwerp. Van alle collectieve uitgaven (€ 241 miljard) valt iets meer dan de helft (€ 125,3 miljard dus 52%) onder het budgetrecht van de Tweede Kamer. Het gaat daarbij zowel om uitgaven die binnen de rijksbegroting worden gedaan als begrotingsgefinancierde uitgaven ten behoeve van de zorg en de sociale zekerheid. Alleen de rechtmatigheid van deze uitgaven wordt in ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek gecontroleerd.

(3) Beperkingen door de praktische vormgeving van het budgetrecht

Zowel de regels rond de vormgeving van begrotingsstukken als de toepassing ervan, leiden soms tot verslechtering van het harde en zachte budgetrecht. Het zijn vooral deze 'alledaagse' beperkingen van het budgetrecht die voor de Tweede Kamer het meest in het oog lopen en aanleiding zijn voor debat. Ook in dit rapport staan met name deze beperkingen centraal. In hoofdstuk 2 is ingegaan op onder meer de voor- en nadelen van de operaties VBTB en VB in het licht van het harde en zachte budgetrecht. De hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn geheel gewijd aan enkele concrete tekortkomingen van het

[87] Via de rwt's loopt jaarlijks ca. € 132 miljard en corporaties € 365 miljard, zo blijkt uit een overzichtsposter van de Algemene Rekenkamer waarin alle geldstromen in het (semi-)publiek domein zichtbaar zijn gemaakt (w.o. ook garanties, leningen, deelnemingen en premiegefinancierde sectoren). Zie bijlage 3 bij Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2

(zachte) budgetrecht die de Kamer ervaart bij de informatievoorziening over budgetflexibiliteit, mutaties na najaarsnota en begrotingsamendementen.

(4) Beperkingen door de uitoefening van het budgetrecht

De voorgaande drie punten hadden betrekking op wat de Kamer met het budgetrecht kan: de *macht* van het budgetrecht. Dit punt gaat echter over wat de Kamer met het budgetrecht doet: de *kracht* van het budgetrecht.

Een instrument als het budgetrecht kan nog zo machtig zijn, wanneer het niet met kracht wordt gehanteerd en bewaakt, wordt het in zijn werking ook beperkt. In dit rapport zijn enkele voorbeelden van dit type beperkingen aan de orde geweest, waarvoor overigens goede gronden aanwezig kunnen zijn of bewuste politieke afwegingen aan ten grondslag kunnen liggen. Zonder hier oordelen of kwalificaties aan te hangen, kan gedacht worden aan onder meer:

- de langlopende discussie (meer dan 10 jaar) over modernisering van de CW (par. 2.2);
- het relatief beperkt aantal fundamentele discussies over budgetrecht; een uitzondering is bijvoorbeeld de debatreeks over begrotingsamendementen (bijlage 7) waarbij de motie Crone evenwel tot de dag van vandaag nog niet is uitgevoerd;
- kritische geluiden uit de wetenschap en media over de bewaking van het budgetrecht door de Tweede Kamer (zie o.a. box 2.5 en box 2.6);
- het beperkte aandeel van de rijksbegroting dat wordt geamendeerd (par. 5.2);
- andere Hoge Colleges van Staat die zich soms principiëler opstellen bij mogelijke aantastingen van het budgetrecht dan de Tweede Kamer (par. 2.2, o.a. box 2.12).

Een illustratie van de beperkingen in de opzet van het budgetrecht en –daardoor- het belang van een actieve uitoefening er van, wordt geschetst door Kees Vendrik (oud-Kamerlid en huidig collegelid van de Algemene Rekenkamer) in een interview in het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014 (zie box 6.3)

> Box 6.3 Uit: interview met AR-collegeleden Visser en Vendrik[88]
>
> “(…) *de positie van het Nederlands parlement is relatief zwak. Het primaat van het financieel-economisch beleid inclusief het inrichten van de begroting ligt nadrukkelijk bij de regering. Als je dat vergelijkt met de Verenigde Staten, dan is dat een wereld van verschil. Het primaat van het budgettaire beleid ligt daar bij het Congres.*
> *Voor mij was de vraag: hoe oefen ik het budgetrecht uit gegeven deze relatief zwakke positie?*
> *Dat is hard werken, niet zeuren en vraagt van parlementariërs, naast gedegen inzicht in de begroting, politieke moed. Ruimte voor het budgetrecht moet uiteindelijk in het politieke debat worden bevochten. Dat laatste was niet altijd vanzelfsprekend. Ik maakte mee dat parlementariërs toestemming vroegen aan de minister of ze de begroting mochten wijzigen… het moet niet veel gekker worden*!”

[88] Goslinga en Van Merriënboer (2014), p. 122

6.2 Opties ter versterking van de macht en kracht van het budgetrecht

De hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn steeds afgesloten met mogelijke concrete verbeterpunten. Daarbij komen drie typen van maatregelen steeds terug:

- Aanpassingen in wet- en regelgeving (in casu: de CW en de RBV)
- Externe controle versterken[89]
- Verscherpte politieke aandacht

De maatregelen gericht op meer regelgeving en controle vergroten de macht van het budgetrecht. De maatregelen gericht op scherpere toepassing en bewaking van het budgetrecht door de Kamer zelf, vergroten de kracht van het budgetrecht.
Analytisch gezien liggen daarmee de aangrijpingspunten voor de Tweede Kamer om te komen tot de in de motie gevraagde mogelijkheden tot versterking van het budgetrecht daarmee in het tegengaan of opheffen van beperkingen in één of meer van de genoemde categorieën beperkingen door het nemen van één of meer van de genoemde maatregelen.

Dit is echter slechts een theoretisch kader met denkbare opties. De wenselijkheid en de nut en noodzaak om beperkingen van het budgetrecht tegen te gaan of om bepaalde maatregelen te nemen is uiteraard een politieke keuze. Onderstaand worden de opties daarom uitsluitend aangestipt ter verduidelijking van het theoretische palet aan mogelijkheden ter versterking van het budgetrecht. In beginsel zijn de hiervoor besproken vier categorieën van beperkingen allemaal door de Tweede Kamer beïnvloedbaar. In aflopende volgorde 'moeilijk naar makkelijk beïnvloedbaar' worden ze onderstaand nogmaals kort langsgelopen. Dit met de vraag: welke maatregelen zou de Tweede Kamer kunnen nemen?

(1) Bediscussiëren en onderzoeken van fundamentele beperkingen
In de benaming 'fundamentele beperkingen' ligt al besloten dat deze categorie raakt aan de basis huidige budgetrecht. Deze categorie zit daarmee per definitie in de sfeer van de wetgeving, omdat de fundamenten van het budgetrecht in de Comptabiliteitswet vastliggen. Het gaat derhalve om vraagstukken die het verdienen dat voor- en nadelen goed op een rij worden gezet en waarover weloverwogen een besluit genomen zou moeten worden. Vaak hebben dit type van beperkingen van het budgetrecht ook al een langere voorgeschiedenis en zijn er al verschillende opties ooit onderzocht en/of voorstellen gedaan. Voorbeelden hiervan (die ook recent weer onderdeel van het debat zijn geweest) zijn bijvoorbeeld de rijksbrede invoering van een baten-lastenstelsel of het onder het budgetrecht brengen van bepaalde premiegefinancierde uitgaven of het hiervoor aangehaalde vraagstuk van meerjarige autorisatie.

[89] Bijvoorbeeld door een bepaalde taak of bevoegdheid neer te leggen bij de coördinerend minister van Financiën, de Auditdienst Rijk of de Algemene Rekenkamer

(2) Bij ontwikkelingen en keuzes alert zijn op de gevolgen voor budgetrecht
Autonome ontwikkelingen of gemaakte keuzes lenen zich minder voor het 'op voorhand' nemen van maatregelen. Met name bewustwording en alertheid zijn bij deze categorie van beperkingen van belang.

Bewustwording van het feit dat keuzes voor bijvoorbeeld decentralisatie of marktwerking, ook gevolgen voor het harde budgetrecht kunnen hebben (euro's verdwijnen van de rijksbegroting) en voor het zachte budgetrecht (het zicht dat de Kamer heeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven in het (semi-)publieke domein). Dit laatste speelt bijvoorbeeld ook bij de keuze over te gaan op lump-sum financiering; voor het harde budgetrecht verandert er dan weliswaar niets, maar voor het zachte budgetrecht - de informatiepositie van de Kamer - kan dit wel gevolgen hebben.
In al dit soort gevallen geldt dat de veranderingen voor het budgetrecht vooraf goed in kaart gebracht en doordacht zouden kunnen worden.

Alertheid in gevallen waarbij onvoorzien het budgetrecht in het geding raakt. Oorzaken daarvoor die in dit rapport naar voren kwamen, zijn onder andere tijdsdruk, gevoeligheid van informatie, crisisomstandigheden of het feit dat simpelweg de CW niet voorziet in alle denkbare situaties of constructies. Sluitende regelgeving voor uiteenlopende soorten van garantiestellingen, nood-/steunmaatregelen, aandelentransacties, PPS-constructies, kwijtscheldingen, etc. is complex. Zeker wanneer elementen als vertrouwelijkheid en tijdsdruk een rol spelen. Codificatie van normen en uitgangspunten die het budgetrecht beogen te waarborgen zijn niettemin wel mogelijk en hebben inmiddels ook deels al plaatsgevonden (6e wijziging CW, convenant crisisbesluitvorming). Voor de wetgever is steeds de vraag hoe het budgetrecht daarbij wordt vormgegeven. In ieder geval het zachte budgetrecht (inzicht in aard en omvang van de geldstromen) zou daarbij aandacht moeten krijgen.

(3) Praktische beperkingen in de vormgeving van het budgetrecht verminderen
Voor de categorie beperkingen in de vormgeving van het budgetrecht is wet- en regelgeving het voor de hand liggende aangrijpingspunt. Codificatie van normen en werkwijzen is de methode om het budgetrecht te versterken. De CW voor de normen en principes; de RBV voor de praktische invulling en werkwijze. In een aantal gevallen kan ook versterking van het extern toezicht in de rede liggen. Een voorbeeld uit dit rapport is de suggestie om derden (minister van Financiën, auditdienst, Rekenkamer) te laten toezien op de betrouwbaarheid van de aan de Kamer gemelde budgetflexibiliteitscijfers.

(4) Versteviging van de uitoefening van het budgetrecht
Voor alle voorgaande categorieën beperkingen geldt dat de Kamer er 'zelf bij zit'. Immers: "*Het parlement is zowel medewetgever als controleur. Deze beide functies komen tot uitdrukking in de uitoefening van het budgetrecht*"[90].
Het feit dat zowel de controlerende taak als de wetgevende taak van de Kamer een rol spelen, maakt het budgetrecht niet alleen tot een potentieel machtig en krachtig

[90] Diamant en Van Emmerik (2001), p. 1943

instrument, maar ook tot een instrument waar de Kamer bij uitstek zelf over gaat. Als wetgever kunnen de spelregels in de CW worden bepaald. Als controleur kan bepaald worden hoe stevig de regering wordt aangesproken op naleving van de spelregels.

De in 2015 voorziene behandeling van het wetsvoorstel voor een gemoderniseerde CW is na vele jaren voorstudie een uitgelezen mogelijkheid om hier invulling aan te geven. Ook in het verleden waren dat belangrijke momenten voor het budgetrecht, waar vaak grondige voorbereiding aan vooraf ging (zie box 6.4).

Box 6.4 Pleidooi voor onafhankelijke analyse

In het al eerdere genoemde artikel uit 2002 in het Nederlands Juristenblad uit 2002, betreurt Minderman het dat toenmalige CW-wijziging van 2001 niet grondiger en onafhankelijker is aangepakt:

"*Kan men Financiën vragen het eigen keurslijf vorm te geven? In de jaren tachtig bestond er een onafhankelijke regeringscommissaris voor de herziening van de Comptabiliteitswet. Wellicht moet toch nog eens gedacht worden aan een staatscommissie net als in 1922 en de jaren zestig. Met een staatscommissie ontstaat de mogelijkheid op een behoorlijke en onafhankelijke analyse en visie. De eigen normering zit immers altijd te comfortabel en de democratische controleur heeft het nakijken*."[91]

Uitoefening van de controlerende taak kan op vele manieren en momenten. Versterking van het budgetrecht kan daarbij in ieder geval beginnen bij een gedegen behandeling in alle commissies van de (suppletoire) begrotingen en de jaarverslagen, al dan niet met de ondersteuning van eigen rapporteurs, de commissie voor de Rijskuitgaven en de ambtelijk ondersteuning van de Kamer.

De hoofdconclusie van dit rapport is dan ook: het budgetrecht is zo machtig en krachtig als de Kamer zelf wil.

[91] Minderman (2002), p. 1608

Literatuurlijst

Boeken, rapporten en artikelen

Diamant, M. en Van Emmerik, M. (2 september 2011). *Parlementair budgetrecht onder vuur?* In: Nederlands Juristenblad 86 (2011) 29: 1942-1950.

Griensven, P. van en Merriënboer, J. van (2014). *De vinger aan de pols. Parlement en begrotingsrecht 1814-2014*. In: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014 (pp. 23-34).

Goslinga , H. en Merriënboer, J. van (2014). *Het is een beetje het huishoudboekje van Mien Dobbelsteen.* Interview met de collegeleden Kees Vendrik en Arno Visser van de Algemene Rekenkamer. In: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014 (pp. 121-128).

Janse de Jonge, E. (2014). *Het budgetrecht in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland. Betekenis en actuele stand van zaken*. In: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014 (pp. 45-54).

Minderman, G.D. (13 september 2002). *Nieuwe Comptabiliteitswet zet Staten-Generaal op verkeerde been*. In: Nederlands Juristenblad 77 (2002) 32: 1604-1608.

Poppelaars, S. (februari 2015). *Europese invloed op het budgetrecht*. In: Ars Aequi (februari 2015, pp. 90-91).

Warmelink, H. (4 november 2011). *Het parlementaire budgetrecht als wapen!* In: Nederlands Juristenblad 86 (2011) 38: 2584-2586.

Wynia, S. (5 november 2011). *Het heft uit handen. Hoe parlement zijn belangrijkste instrument -het budgetrecht- zelf verkwanselt*. In: Elsevier, november 2011.

Kamerstukken en Handelingen

Handelingen

Handelingen II 1999/00, nr. 87, pp. 5593-5617*, Het algemeen deel beleidsprioriteiten 1999 en 2000 Algemene Rekenkamer.*

Handelingen II 2001/02, nr. 37, pp. 2759-2804, *Behandeling van de Najaarsnota 2001 (28118).*

Handelingen II 2001/02, nr. 72, pp. 4655-4683, *Behandeling van de Voorjaarsnota 2002 (28295).*

Handelingen II 2006/07, nr. 28, pp.1857-1877, *Debat over de Najaarsnota 2006 (30885).*

Handelingen II 2013/14, nr. 87, item 11, pp.1-58, *Verantwoordingsdebat 2013.*

Handelingen II 2014/15, nr. 26, item 9, pp. 1-34, *Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2015 (34000-XVII).*

Kamerstukken

Kamerstuk I, 2012/13, 33 454 AB. Brief van de vice-president van de Raad van State, *Rapportages Voorzitter Europese Raad: "Naar een echte economische en monetaire unie".*

Kamerstuk II 2000/01, 27 780, nr. 4. Amendement van het lid Schreijer-Pierik inzake storting van f 25 miljoen in Noodfonds inzake de Mond- en Klauwzeer (MKZ) crisis , *Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2001 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).*

Kamerstuk II, 2000/01, 27 849, nr. 3, p. 10. Memorie van toelichting, *Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2001/02, 28 000-XVI, nr. 85. Gewijzigd amendement van de leden Arib en Oudkerk over het verruimen van het activiteitenaanbod voor langdurig zorgafhankelijke patiënten in algemeen psychiatrische ziekenhuizen, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2002.*

Kamerstuk II 2001/02, 28 295, nr. 5. Motie van het lid Bakker c.s. over het aanbrengen van afwijkingen ten opzichte van (de toelichting op) een amendement door de regering, *Voorjaarsnota 2002.*

Kamerstuk II 2001/02, 28 295, nr. 6. Motie van het lid van der Staaij c.s. over voorwaarden voor een begrotingsbijstelling die een wijziging van een aangenomen amendement betekent, *Voorjaarsnota 2002.*

Kamerstuk II 2004/05, 29 949, nr. 5. Brief van de minister van Financiën over afspraken Commissie voor de Rijksuitgaven, *Evaluatie VBTB; Interdepartementaal beleidsonderzoek: Regeldruk en controletoren*

Kamerstuk II 2006/07, 30 885, nr. 3. Motie van het lid Crone c.s. over vastleggen verduidelijking budgetrecht in Comptabiliteitswet ten aanzien van uitvoering amendement en bijbehorende toelichting, *Najaarsnota 2006*.

Kamerstuk II 2009/10, 31 371, nr. 342. Brief van de minister van Financiën met de reactie op de BOR-notitie Informatieverstrekking over de kredietcrisis, *Kredietcrisis.*

Kamerstuk II 2010/11, 31 865, nr. 26. Brief van de minister van Financiën over verantwoord begroten. Een analyse en voorstellen om te komen tot compacte begrotingen ten behoeve van een ‘Compacte Rijksdienst’, *Verbetering verantwoording en begroting.*

Kamerstuk II 2010/11, 31 865, nr. 31. Verslag van een algemeen overleg, gevoerd op 20 april 2011, *Verbetering verantwoording en begroting.*

Kamerstuk 2010/11, 32 565, nr. 5. Motie van het lid Irrgang c.s., *Najaarsnota 2010*.

Kamerstuk II 2010/11, 32 710-XVI, nr. 7. Motie van het lid Van der Veen over de LFB, *Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2010.*

Kamerstuk II, 2011/12, 21 501-07, nr. 942. Brief van de minister van Financiën, *Actualisatie invulling behandelprocedures inzake ESFS / ESM besluiten*

Kamerstuk II 2011/12, 31 865, nr. 35. Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, *Verbetering verantwoording en begroting.* Bijlage: Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) (1 november 2011) *Notitie "Quick scan veranderingen in begrotingen 2012".*

Kamerstuk II 2011/12, 31 865, nr. 36. Brief van de minister van Financiën over de resultaten van de tussenevaluatie “Verantwoord begroten”, *Verbetering verantwoording en begroting.*

Kamerstuk II 2011/12, 31 980, nr. 61. Eindrapport van de Parlementaire Enquête Financieel Stelsel: Verloren krediet, *Parlementaire Enquête Financieel Stelsel.*

Kamerstuk II 2011/12, 32 707, nr. 9. Eindrapport van het Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor, *Parlementair onderzoek Onderhoud en innovatie spoor.*

Kamerstuk II 2011/12, 33 240, nr. 2. Rapport van de Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2011.*

Kamerstuk II 2011/12, 33 240 XVI, nr. 10. Nader gewijzigde motie van het lid Van der Veen c.s. over een plan van aanpak, *Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2011.*

Kamerstuk II 2011/12, 33 280 V, nr. 2. Memorie van toelichting, *Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).*

Kamerstuk II 2011/12, 33 280 XIII, nr. 2. Memorie van toelichting, *Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).*

Kamerstuk II 2012/13, 33 400 XV, nr. 4. Amendement van de leden Harbers en Plasterk, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2013.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 480, nr. 15. Gewijzigde motie van het lid Schouten over het wijzigen van de Comptabiliteitswet, *Najaarsnota 2012.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 605, nr. 2. Rapport van de Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2012.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 605 XVI, nr. 8. Motie van het lid Bruins Slot c.s. over het onder de Comptabiliteitswet laten vallen van de premiegefinancierde zorguitgaven, *Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2012.*

Kamerstuk II, 2012/13, 33 640 XVI, nr. 2. Memorie van toelichting, *Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2013 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).*

Kamerstuk II 2012/13, 33 670, nr. 1. Brief van de minister van Financiën ter aanbieding van de Hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2012/13, 33 670, nr. 1. Brief van de minister van Financiën, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.* Bijlage (12 juni 2013): *Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2013/14, 31 597, nr. 7. Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven, *Werkprogramma van de commissie voor de Rijksuitgaven.* Bijlage: Werkgroep uit de commissie voor de Rijksuitgaven (9 september 2014) *Rapport "Aandacht voor het parlementair budgetrecht in Europees perspectief".*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9. Verslag van een notaoverleg, *Hoofdlijnennota modernisering Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet. *Modernisering van de Comptabiliteitswet.* Bijlage 2: Algemene Rekenkamer (7 november 2013) *Factsheet 3. Premie-gefinancierde sectoren: zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 2. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake input voor rondetafelgesprek modernisering Comptabiliteitswet. *Modernisering van de*

Comptabiliteitswet. Bijlage 2: Algemene Rekenkamer (7 november 2013) *Factsheet 6. Beleidsinformatie.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 3. Lijst van vragen en antwoorden over de zienswijze van de Algemene Rekenkamer op de hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet*, Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 4. Lijst van vragen en antwoorden aan de Algemene Rekenkamer inzake haar zienswijze op de hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 8. Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden door de commissie voor de Rijksuitgaven op 11 november 2013 over de Hoofdlijnennotitie Comptabiliteitswet 2001, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 670, nr. 9. Verslag van een notaoverleg, gehouden op 16 december 2013, over de hoofdlijnennotitie modernisering Comptabiliteitswet, *Modernisering van de Comptabiliteitswet.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 750 X, nr. 43. Brief van de minister van Defensie over beleidsmatige mutaties na vaststelling tweede suppletoire begroting 2013, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2014.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 837, nr. 1. Koninklijke boodschap, *Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 837, nr. 2. Voorstel van wet, *Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 837, nr. 3. Memorie van toelichting, *Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 837, nr. 4. Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport, *Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 930, nr. 13. Motie van de leden Schouten en Van Veldhoven over onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht, *Financieel jaarverslag van het Rijk 2013.*

Kamerstuk II 2013/14, 33 942, nr. 1. Brief van de Algemene Rekenkamer, *Aanbieding van de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen 2013 en bij de Nationale verklaring 2014*. Bijlage: Algemene Rekenkamer (21 mei 2014). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013.*

Kamerstuk II 2014/15, 21 501-07, nr. 1217. Brief van de minister van Financiën, *Informatieprotocol aangaande (ESM-gerelateerde) crisismaatregelen in de eurozone.*

Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 65. Brief van de minister van Financiën over de Evaluatie “Verantwoord begroten”, *Verbetering verantwoording en begroting.*

Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 66. Brief commissie, *Brief van de commissie voor de Rijksuitgaven over de evaluatie kwaliteit suppletoire begrotingswetten.*

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 VI, nr. 67. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie over de mutaties na de Najaarsnota 2014 van Veiligheid en Justitie, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015.*

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 VIII, nr. 82. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de technische mutatie jaarafsluiting 2014, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015.*

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XII, nr. 62. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over de voornaamste budgettaire mutaties begrotingen Infrastructuur en Milieu sinds de Najaarsnota, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015.*

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XII, nr. 63. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu over de voornaamste budgettaire verplichtingenmutaties binnen de begrotingen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu sinds de Najaarsnota, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2015.*

Kamerstuk II 2014/15, 34 000 XVII, nr. 5.Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, *Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2015.*

Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 67. Brief van het Presidium aan de Leden van de Tweede Kamer inzake de procesevaluatie van de behandeling van de Rijksbegroting 2015*, Verbetering verantwoording en begroting*.

Webbronnen

Algemene Rekenkamer (28 november 2013). *Brief aan de Eerste Kamer, met een afschrift aan de Tweede Kamer, over de implicaties van het Europees economisch bestuur.* Geraadpleegd op 26 maart 2015. http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/11/Brief_aan_de_Voorzitter_van_de_Eerste_Kamer_Europees_economisch_bestuur

Algemene Rekenkamer (16 oktober 2014). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer ‘Erratum resultaten en thema’s verantwoordingsonderzoek 2013’.* Geraadpleegd op 26 maart 2015.

http://www.rekenkamer.nl/zoekresultaten?sortreversed=true&sortfield=searchdate&freetext=Brief+%E2%80%98Erratum+resultaten+en+thema%E2%80%99s+verantwoordingsonderzoek+2013%E2%80%99+&zoek-submit=
http://www.denederlandsegrondwet.nl/

Ministerie van Financiën (23 maart 2015). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2015.* Geraadpleegd op 26 maart 2015. http://rbv.minfin.nl/

www.rijksbegroting.nl

2015D04200 Verslag d.d. 5 februari 2015 over de evaluatie Verantwoord Begroten (Kamerstuk II 2014/15, 31 865, nr. 65)

Bijlagen

1 Motie inzake onderzoek naar het budgetrecht

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2013-2014

33 930 Financieel jaarverslag van het Rijk 2013

Nr. 13 MOTIE VAN DE LEDEN SCHOUTEN EN VAN VELDHOVEN
Voorgesteld 28 mei 2014

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het budgetrecht tot de oudste en meest basale parlementaire rechten behoort van de Staten-Generaal in ons staatsbestel;

overwegende dat het budgetrecht hiermee het fundament is van de wetgevende en controlerende bevoegdheden van de Staten-Generaal;

overwegende dat het budgetrecht gewaarborgd dient te zijn en de Kamer voldoende zeggenschap dient te behouden over de begrotingsuitgaven;

verzoekt het Presidium, onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Schouten
Van Veldhoven

2 Passages uit het Verantwoordingsdebat (mei 2014)

Hieronder staan citaten inzake het budgetrecht uit het Verantwoordingsdebat 2013 met de minister van Financiën op woensdag 28 mei 2014.[92]

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Dan kom ik bij het budgetrecht. Dat is het recht waarmee het in meerderheid liberale parlement in de loop van de negentiende eeuw zijn staatsrechtelijke positie claimde tegenover het kabinet en de regering. Ik hoor minister-president Rutte nu zeggen "liberale parlement", maar ik zei: het in meerderheid liberale parlement. Het innemen van een positie is echter niet hetzelfde als een positie behouden.

De laatste jaren heb ik een steeds unheimischer gevoel gekregen bij de vraag hoe wij als Kamer het budgetrecht tegenover het kabinet hoog houden. Formeel zit het goed: we keuren een begroting goed of af. Materieel echter zijn er steeds meer beperkingen. Inmiddels valt nog maar 44% van de collectieve uitgaven onder het budgetrecht van de Kamer. Ik denk daarbij aan de versterking van de EMU, die volgens de Raad van State gevolgen heeft voor het budgetrecht van de Kamer. Ik denk aan de vele onderwerpen waarover de Algemene Rekenkamer ons in november vorig jaar informeerde in relatie tot een bezinning op de Comptabiliteitswet. Ik denk ook aan mijn eigen motie over het onder de wet brengen van de premiegefinancierde uitgaven, waar de commissie voor Rijksuitgaven overigens ook nog waardevolle inzichten aan heeft gewijd; ik dank haar daarvoor. Ik denk aan de heel oude ergernis dat het reserveren van geld bij een begrotingsamendement, desondanks ruimte laat aan de minister om dat geld niet aan het doel uit te geven waarvoor het bestemd was.

Ik denk ook aan de manier waarop ons budgetrecht materieel wordt ingeperkt door een steeds groter deel van de begroting onder het deel "juridisch verplicht" te brengen, waardoor het dus, tenzij je het politiek heel hard speelt, niet voor amendering beschikbaar is. Ik wil dit onder de aandacht brengen van de minister, maar vooral ook van onszelf. Ik doe hierbij dan ook een voorstel aan onszelf om de commissie voor de Rijksuitgaven in samenwerking met het BOR nog eens goed te laten bekijken hoe wij de parlementaire positie inzake het budgetrecht kunnen versterken. Ik zal hierop in mijn tweede termijn terugkomen.

(…)

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Het klopt dat wij daarover vaker discussies hebben gehad. We hebben van de

[92] Handelingen II 2013/14, nr. 87

commissie voor de Rijksuitgaven ook een uitvoerige analyse gekregen van de premiegefinancierde uitgaven. Daar heb ik ook mijn dank voor uitgesproken. Daar was mijn punt niet op gericht. Het gaat er meer om dat steeds meer zaken in de begrotingen juridisch verplicht lijken. Dat beperkt de Kamer om daar nog wat aan te doen. Mijn vraag was meer: kunnen we niet eens nader bekijken of dit niet het budgetrecht van de Kamer uitholt? Ik besef dat ik dat niet aan het kabinet moet vragen; het is ook meer een vraag aan onszelf.

Minister **Dijsselbloem**:
Hierbij speelt eigenlijk meer het volgende punt. Tot bepaalde uitgaven zijn we inderdaad juridisch verplicht, maar het gebeurt altijd op basis van wetgeving. Ik geef een voorbeeld. Als wij hier socialezekerheidswetgeving met elkaar hebben vastgesteld, verplicht dat ons, of soms de gemeenten, tot het doen van uitgaven. Dan kan de Kamer niet zeggen: ja maar wacht even, dat kan wel waar zijn van die wet, maar wij willen die uitgaven niet meer. In dat geval moet de Kamer de achterliggende wet wijzigen. Ik vind niet dat je kunt zeggen dat het feit dat bepaalde uitgaven verplicht zijn, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid of voor de Zorgverzekeringswet, het budgetrecht uitholt. Daar ben ik het echt niet mee eens. De uitgaven vloeien juridisch voort uit wetten die hier in de Kamer worden vastgesteld. De Kamer moet zich er bij de behandeling van de wet rekenschap van geven dat haar budgetrecht wordt ingekaderd in de zin dat zij groen licht geeft voor het doen van bepaalde uitgaven. Zij kan niet ad hoc zeggen dat zij dat niet meer wil. Nee, dat is nu juridisch vastgesteld.

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Voor een deel klopt dat inderdaad. Ik zal niet bestrijden dat wij niet raar moeten opkijken als uit een door ons vastgestelde wet een juridische verplichting voortvloeit. Vorig jaar heb ik er een aantal voorbeelden van meegemaakt. Ook bij slotwetten gebeurt het vaker dat er zaken worden opgenomen waarvoor de Kamer geen mogelijkheden heeft om er iets van te vinden. Dat vind ik een fundamentele aantasting van het budgetrecht van de Kamer. Ik zal in het Presidium een verzoek doen — daar gaat de minister natuurlijk niet over — om bij onszelf nog eens te rade te gaan of wij dat allemaal goed hebben vastgelegd.

Minister **Dijsselbloem**:
Akkoord.

(…)

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Dan rest mij nog het punt van het budgetrecht. Ik heb daar al wat woorden met de minister van Financiën over gewisseld in het besef dat het iets is waarover wij zelf gaan. Vandaar de volgende motie. (zie bijlage 1)

3 Brief aan Presidium inzake motie budgetrecht

In deze bijlage staat de tekst van de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven aan het Presidium van de Tweede Kamer inzake de motie Schouten/Van Veldhoven over het budgetrecht:

Betreft: bijdrage tot de appreciatie van het Presidium inzake motie Schouten/Van Veldhoven inzake een onderzoek naar de reikwijdte van het budgetrecht (Kamerstuk 33930-13)

Geachte dames en heren,

Tijdens het Verantwoordingsdebat 2013 op woensdag 28 mei 2014 is door de leden Schouten en Van Veldhoven een motie ingediend die het Presidium verzoekt "onderzoek te laten verrichten naar de stand van zaken met betrekking tot de reikwijdte van het budgetrecht en te onderzoeken hoe het budgetrecht, waar nodig, kan worden versterkt" (Kamerstuk 33 930, nr. 13).

De Voorzitter heeft direct na de indiening aan de Kamer voorgesteld de motie te voorzien van een appreciatie, alvorens zij in stemming wordt gebracht. Met dat voorstel hebben de leden ingestemd.

Vanwege de in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer aan haar toebedeelde taken biedt de commissie voor de Rijksuitgaven het Presidium hierbij een bijdrage voor een appreciatie aan. Op basis van artikel 21a, eerste lid, van het Reglement van Orde is de commissie namelijk "belast met de behandeling van aangelegenheden van rechtmatigheid en doelmatigheid van besteding van collectieve middelen, alsmede met de voorlichting, advisering en ondersteuning van de Kamer en de commissies bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle. Deze voorlichting, advisering en ondersteuning strekken zich behalve tot de begrotingsstukken, uit tot door de Kamer aangewezen grote projecten en tot budgettaire en comptabele aspecten van beleidsvoornemens en –beslissingen van de regering."

De indieners van de motie hebben in hun overwegingen opgenomen dat het budgetrecht gewaarborgd dient te zijn en dat de Kamer voldoende zeggenschap dient te houden over begrotingsuitgaven.
De eerste indiener heeft in het debat, ter toelichting op de motie, het volgende opgemerkt: "Het gaat er meer om dat steeds meer zaken in begrotingen juridisch verplicht lijken. Dat beperkt de Kamer om daar nog wat aan te doen. Mijn vraag was meer: kunnen we niet eens nader bekijken of dit niet het budgetrecht van de Kamer uitholt? Ik besef dat ik dat niet aan het kabinet moet vragen; het is ook meer een vraag aan onszelf." En verderop in het debat: "Ook bij slotwetten gebeurt het vaker dat er zaken worden opgenomen waarvoor de Kamer geen mogelijkheden heeft er iets van te vinden. Dat vind ik een fundamentele aantasting van het budgetrecht van de Kamer."

De commissie voor de Rijksuitgaven maakt zich sterk voor het budgetrecht van de Kamer. Dat is reden geweest het kabinet te verzoeken om een hoofdlijnennotitie op te stellen over de modernisering van de wet waarin het budgetrecht is geregeld, de Comptabiliteitswet 2001. De hoofdlijnennotitie is behandeld op 16 december 2013 in een notaoverleg met de minister van Financiën (Kamerstuk 33670-9). De punten die de indieners van de motie aanvoeren, alsook de toelichting die daarop in het verantwoordingsdebat zijn gegeven zijn bij de parlementaire behandeling van de hoofdlijnennotitie aan de orde geweest. De regering is nu aan zet om op basis van het gewisselde het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Modernisering Comptabiliteitswet af te ronden en bij de Kamer in te dienen. Naar verwachting zal dat in het najaar van 2014 geschieden. De vragen over de reikwijdte van het budgetrecht en een eventuele versterking daarvan zijn aan de orde in het kader van de te voorziene wetsbehandeling.

Mede naar aanleiding van de motie neemt de commissie zich voor dat zij in de aanloop naar de wetsbehandeling de stand van zaken met betrekking tot de in het debat genoemde aandachtspunten bij het budgetrecht, met ondersteuning van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, nog eens op een rij zet. Een notitie met een dergelijke stand van zaken kan na het zomerreces in de commissie worden besproken.

Om genoemde redenen acht de commissie voor de Rijksuitgaven de motie ondersteuning en aanmoediging van door de commissie ingezette activiteiten, wat voor de indieners mogelijk reden zou kunnen zijn de motie in te trekken.
De commissie geeft het Presidium in overweging bij haar appreciatie met bovenstaande rekening te houden.

Met vriendelijke groet, namens de commissie voor de Rijksuitgaven,

De voorzitter van de commissie

De griffier van de commissie

4 Overzicht begrotingsvoorschriften

In deze bijlage worden de relevante passages uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2015 (RBV 2015) weergegeven omtrent:

A. Budgetflexibiliteit
B. Slotwetmutaties
C. Begrotingsamendementen

A. Budgetflexibiliteit
Juridisch verplichte uitgaven/budgetflexibiliteit (p. 135-136 RBV 2015)

1. Van de ramingen van de programma-uitgaven wordt vermeld – in percentages – welk deel daarvan juridisch is verplicht (alleen invullen voor het jaar t). Als peildatum voor de omvang van de juridische verplichtingen wordt 1 januari van het begrotingsjaar (t) genomen. Dat betekent dat op het moment van opstellen van de begroting voor jaar t (in de zomer van jaar t-1) er ook al rekening gehouden moet worden met de juridische verplichtingen die nog in de tweede helft van het jaar t-1 zullen worden aangegaan en dus tot een kasbeslag leiden in het begrotingsjaar t. Met andere woorden: alle verplichtingen die in de jaren voorafgaand aan het begrotingsjaar t zijn en leiden tot een kasbeslag in het begrotingsjaar t.
2. Van juridisch verplichte uitgaven is in zijn algemeenheid alleen sprake op grond van verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking, verbintenis of een vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen. In zijn algemeenheid is geen sprake van een juridische verplichting als bijvoorbeeld subsidiabelen recht op een subsidie hebben indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen.
3. Het verschil tussen totale programma-uitgaven en juridische verplichte programma-uitgaven geeft de mate aan waarin de programma-uitgaven nog niet juridisch verplicht zijn. Dit vormt een indicatie voor de mate van de budgetflexibiliteit: de ruimte die budgettair-technisch bezien beschikbaar is voor een alternatieve besteding.
4. Op grond van CW artikel 5, derde lid, onder c, moet in de begroting per beleidsartikel informatie opgenomen worden over de budgetflexibiliteit. Doel hiervan is om de Staten-Generaal inzicht te geven in de mate waarin per beleidsartikel –los van het lopende beleid- de kasbudgetten een andere beleidsmatige aanwending zouden kunnen krijgen.
5. In de tabel Budgettaire gevolgen van beleid worden alleen de juridische verplichtingen opgenomen.
6. Voor de juridisch verplichte uitgaven wordt, naast een kwantitatief percentage op artikelniveau, ook een kwalitatieve toelichting opgenomen op het niveau van een financieel instrument als geheel (bijv. het geheel van de subsidies of het geheel van opdrachten). Daarbij wordt aandacht besteed aan:
   > waarom deze uitgaven verplicht zijn (wat is de afspraak met bijvoorbeeld een verwijzing naar de regelgeving);
   > met welke partij(en), instanties is deze juridische verplichting aangegaan;
   > wat is de tijdshorizon van de verplichting (voor welke periode geldt deze

verplichting).
> Deze aspecten hoeven niet voor alle individuele juridische verplichtingen te worden opgenomen. Binnen het cluster van instrumenten als totaal kunnen de belangrijkste afspraken met partijen benoemd worden. Met de kwalitatieve toelichting op het totaal van het juridische verplichte percentage moet het grootste gedeelte van de juridische verplichtingen worden afgedekt (80/20-regel of bijvoorbeeld de drie grootste verplichtingen daarbinnen). Bij subsidies kan ook worden verwezen naar de subsidiebijlage. Deze bepaling komt voort uit de toezegging van de minister van Financiën tijdens het Algemeen Overleg over Verantwoord Begroten van 6 maart 2013 (TK, vergaderjaar 2012-2013, 31 865, nr. 50)

7. Voor zover het deel van de programma-uitgaven niet zonder meer vrij besteedbaar is, omdat het anders dan juridisch is verplicht, dan kan in de toelichting bij de tabel onder het kopje budgetflexibiliteit worden aangegeven waarom dat deel van het budget niet vrij besteedbaar is en waarvoor dat deel is gereserveerd (bijvoorbeeld bestuurlijk gebonden op grond van een convenant). Deze kwalitatieve aanduiding moet antwoord geven op de vraag welk deel van de uitgaven alternatief aanwendbaar zijn en wat er voor nodig is om de middelen wel alternatief aanwendbaar te maken en op welke termijn is dit mogelijk. In dit verband wordt als budgettair substantieel aangemerkt een bedrag van € 25 mln. of meer aan bestuurlijke verplichtingen (bestuursovereenkomsten, bestuursconvenanten, e.d.). Een kleiner bedrag wordt als substantieel aangemerkt als het 10% of meer van het uitgaventotaal van het betrokken (beleids)artikel betreft.

B. Slotwetmutaties

<u>Model 3.54: memorie van toelichting bij de Slotwet (p.317-318)</u>

10. De Slotwet bevat geen beleidsmatige mutaties die niet eerder aan de Kamers der Staten-Generaal zijn gemeld. Voor beleidsmatige mutaties is namelijk autorisatie vooraf noodzakelijk, indien een beleidsmatige mutatie leidt tot overschrijding van de door de beide Kamers goedgekeurde budgetten op begrotingsartikelniveau. De in de Slotwet opgenomen mutaties betreffen in beginsel slechts mutaties van boekhoudkundige aard, dan wel technische uitvoeringsmutaties, die al dan niet naar aanleiding van controlebevindingen doorgevoerd moeten worden. Autorisatie hiervan na afloop van een jaar (machtiging achteraf) is minder bezwaarlijk te achten. De Slotwet is uitsluitend bedoeld om laatstbedoelde mutaties te verwerken, zodanig dat per begrotingsartikel de raming aan de realisatie gelijk wordt gesteld. In dit verband valt te denken aan:
> verlaging van het begrotingsbedrag om dat bedrag gelijk aan de realisatie te maken;
> mutaties uit hoofde van loon- en prijsbijstelling aangebracht conform de uitgangspunten die de minister van Financiën hanteert bij de toedeling;
> desalderingen, die nodig zijn omdat ontvangsten niet in mindering van bezwaar mogen worden geboekt op de uitgaven;
> overboekingen tussen artikelen of tussen begrotingen die voortvloeien uit een tijdens debegrotingsuitvoering gebleken noodzaak om verplichtingen en/of uitgaven elders te verantwoorden dan waar deze oorspronkelijk begroot waren bij gelijkblijvende beleidsuitgangspunten;
> mineure kasverschuivingen die het gevolg zijn van een ander betalingstempo van lopende verplichtingen dan eerder geraamd;

> de mutaties die het gevolg zijn van de controlebevindingen van de betrokken controle-instanties.
Mochten er, nadat de tweede suppletoire begroting samenhangende met de najaarsnota bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is ingediend, nog beleidsmatige mutaties optreden die tot een overschrijding van het goedgekeurde verplichtingen- en/of uitgavenbudget op begrotingsartikelniveau hebben geleid, dan dienen die mutaties zo spoedig mogelijk bij Nota van wijziging in de tweede suppletoire begroting te worden verwerkt. Mocht dat, gelet op de stand van de behandeling door de Tweede Kamer van die suppletoire begroting, niet meer mogelijk zijn, dan dienen die beleidsmatige mutaties zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer te worden gemeld. In die brief wordt aangegeven dat deze beleidsmatige wijzigingen in de slotwet worden verwerkt.
In de begrotingstoelichting bij de slotwet wordt afzonderlijk aandacht aan deze beleidsmatige mutaties besteed en wordt verwezen naar de eerder aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer gezonden brief.
Indien na de tweede suppletoire begroting een verplichting is aangegaan en/of een uitgave is verricht voortvloeiend uit een beleidsmatige mutatie die leidt tot een overschrijding van het goedgekeurde verplichtingen- en/of uitgavenbudget op begrotingsartikelniveau en die niet schriftelijk is gemeld aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer, dan wordt die verplichting of uitgave aangemerkt als onrechtmatig. Indien dit tevens leidt tot overschrijding van een rapporteringstolerantie dan dient de minister daarover te rapporteren in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag van het betreffende begrotingsjaar.
Bovenstaande laat onverlet dat vanuit perspectief van informatievoorziening van de betreffende minister aan het parlement ook majeure of politieke relevante wijzigingen na najaarsnota binnen het artikelniveau aan de beide Kamers dienen te worden gemeld. Deze dienen dan meegenomen te worden in de veegbrief als afzonderlijke categorie "informatievoorziening over andere relevante wijzigingen". Dergelijke wijzigingen zijn niet van invloed op de rechtmatigheid van de bijbehorende verplichting of uitgave.

3.3 De suppletoire begrotingen (exclusief de slotwet) (p.48-49)
Indien na de vaststelling door de Tweede Kamer van de tweede suppletoire begroting (najaarsnota) zich alsnog een beleidsmatige mutatie aandient die leidt tot een overschrijding van het goedgekeurde verplichtingen en/of uitgavenbudget op begrotingsartikelniveau, dan dient deze mutatie uit hoofde van het budgetrecht zo spoedig mogelijk schriftelijk aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer te worden gemeld. De mutatie wordt vervolgens ter autorisatie achteraf opgenomen in de Slotwet. Voor overige majeure of politiek relevante wijzigingen geldt eveneens een meldingsplicht vanuit oogpunt van informatievoorziening.

C. Begrotingsamendementen
5.B.3. Amendementen (p.74)
Bij uitzondering komt het voor dat via een amendement in de begrotingsstaat artikelonderdelen opgenomen worden. Artikelonderdelen die via amendering in de begrotingsstaat zijn opgenomen, worden in het betrokken jaar in de (overige) suppletoire begrotingen (inclusief de slotwet) en in de verantwoordingsstaat (rekening/jaarverslag)

gehandhaafd.
Amendementen hebben altijd betrekking op het begrotingsjaar. Soms kunnen amendementen een meerjarige werking hebben. Mutaties als gevolg van amendementen die een meerjarige werking hebben, dienen in beginsel zowel in het betrokken jaar als de jaren daarna in de (overige) suppletoire begrotingen (inclusief de slotwet) en in de verantwoordingsstaat (rekening/jaarverslag) te worden geëxpliciteerd, tenzij de betreffende minister hiertegen ernstige bezwaren kenbaar heeft gemaakt. In dat geval worden de mutaties als gevolg van amendementen die een meerjarige werking hebben alleen in het betrokken jaar in de suppletoire begrotingen (inclusief slotwet) en in de verantwoordingsstaat (rekening/jaarverslag) geëxpliciteerd.

4.1.34 Model 1.41 – Verdiepingshoofdstuk (p.166-167)

4. Het is verplicht om alle aangenomen amendementen op te nemen.
5. Amendementen hebben altijd betrekking op het begrotingsjaar. Soms kunnen amendementen een meerjarige werking hebben. Mutaties als gevolg van amendementen die een meerjarige werking hebben, dienen in beginsel zowel in het betrokken jaar als de jaren daarna in de (overige) suppletoire begrotingen (inclusief de slotwet) en in de verantwoordingsstaat (rekening/jaarverslag) te worden geëxpliciteerd, tenzij de betreffende minister hiertegen ernstige bezwaren kenbaar heeft gemaakt. In dat geval worden de mutaties als gevolg van amendementen die een meerjarige werking hebben alleen in het betrokken jaar in de suppletoire begrotingen (inclusief slotwet) en in de verantwoordingsstaat (rekening/jaarverslag) geëxpliciteerd.
6. Bij het samenstellen van de verdiepingsbijlage kan een ondergrens van € 2 miljoen worden gehanteerd. Niet politiek-relevante mutaties beneden € 2 miljoen hoeven niet apart te worden vermeld. In overleg met IRF kan van deze grens worden afgeweken. Opgeteld kunnen ze onder overige mutaties worden weergegeven.
7. Bij Mutatie NvW t-1, Mutatie amendement t-1 en Mutatie 1e suppletoire begroting t-1 worden de totalen weergegeven. De afzonderlijke mutaties zijn (als het goed is) eerder aan de Tweede Kamer gemeld. Op deze manier kan de opbouw van de Stand ontwerpbegroting t worden afgeleid.

5 Budgetrecht in relatie tot aantal begrotingsartikelen

De Tweede Kamer autoriseert en amendeert bedragen op artikelniveau. Door de introductie Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) en departementale herindelingen is het aantal begrotingsartikelen waarop de Kamer het (harde) budgetrecht uitoefent fors gedaald, van circa 800 naar circa 200 (zie box 5.1).

Als gevolg van Verantwoord Begroten (VB) is vervolgens ook de informatiewaarde van de 'beleidsartikelen' verminderd en is ook het zachte budgetrecht afgenomen. De zogenaamde 'beleidsartikelen' uit de VBTB-operatie, die waren voorzien van operationele doelstellingen en indicatoren, zijn bij de VB-operatie vervangen door 'begrotingsartikelen' die vooral zijn voorzien van financieel-technische informatie over instrumenten.

Minder begrotingsartikelen en dus minder (operationele) doelstellingen betekent namelijk dat de Tweede Kamer in de begroting op minder doelstellingen kan sturen en in het jaarverslag op minder doelen kan controleren.

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat de Kamer hierover haar zorgen heeft geuit en dat de minister van Financiën al in 2005 heeft toegezegd dat vermindering van het aantal artikelen niet wordt beoogd. Niettemin heeft dit sindsdien wel plaatsgevonden. Dit ook mede als gevolg van samenvoeging van begrotingen in het verleden (zoals bijvoorbeeld LNV en EZ, VenW en VROM). De Rekenkamer constateerde al eens dat bij vergaande samenvoeging van begrotingsartikelen het budgetrecht van de Tweede Kamer aan kracht verliest en dat een vergelijkbare observatie indertijd gemaakt kon worden bij de VBTB-operatie, toen (rijksbreed) het totale aantal beleidsartikelen werd teruggebracht van ongeveer 800 tot een kleine 200 (zie ook box 5.1).

Box B 5.1 Teruggang van het aantal begrotingsartikelen
Advies van de Algemene Rekenkamer inzake nieuwe structuur begroting IenM[93]

"*In de voorgestelde nieuwe begrotingsstructuur wordt artikel 2 een van de grootste beleidsartikelen. De minister krijgt hierdoor meer ruimte om met de middelen te schuiven tussen de voormalige beleidsartikelen 51, 52 en 60. Het budgetrecht van de Tweede Kamer, die de uitgaven vaststelt tot op artikelniveau, verliest daarmee in dit geval aan kracht. Een vergelijkbare observatie kon indertijd gemaakt worden bij de VBTB-operatie, toen (rijksbreed) het totale aantal beleidsartikelen werd teruggebracht van ongeveer 800 tot een kleine 200*."

Beperking van het aantal artikelen kan voor de Kamer de volgende nadelen hebben:

- Getalsmatig geredeneerd wordt het budgetrecht beperkt; zowel wat betreft de autorisatiefunctie (Kamer autoriseert voortaan de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten van minder dan 200 in plaats van 800 afzonderlijke budgetten) als wat

[93] Kamerstuk II, 20011/12, 31 865, nr. 40, p. 3.

betreft de allocatiefunctie (Kamer kan geld over minder afzonderlijke budgetten alloceren en controleren);

- Grotere artikelen geven de minister meer mogelijkheden om zonder autorisatie van de Kamer binnen een artikel te schuiven met uitgaven- en verplichtingenbudgetten. Zie in dit verband ook conclusie van commissie Kuiken[94];
- Grotere artikelen hebben bij begrotingsamendementen geleid tot zogenaamde 'plus-min-amendementen': verschuiving van budget binnen een artikel waardoor een begrotingsartikel met hetzelfde bedrag zowel wordt verhoogd, als verlaagd. De uitvoering daarvan is lastig controleerbaar voor de Kamer want per saldo verandert er niets aan de hoogte van het budget en blijft de begrotingsstaat in de begrotingswet ongewijzigd; (zie hoofdstuk 6)
- Het artikelniveau is het niveau waarop de auditdienst en Algemene Rekenkamer jaarlijks de rechtmatigheid van uitgaven beoordelen. De tolerantiegrenzen die daarbij gehanteerd worden zijn een percentage van het artikeltotaal.

In het interview met het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis spreekt collegelid Vendrik over een teruggang van zo'n duizend artikelen naar 183 (zie ook box 5.2).

Box B 5.2 Interview met Kees Vendrik[95]

"Ooit had de rijksbegroting zo'n duizend artikelen. Dat zijn er inmiddels 183. Programma's worden gebudgetteerd in steeds grotere geldsommen. Dat was vijftien jaar geleden onderdeel van de operatie "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" Het recht van amendement en het budgetrecht spelen zich af op een hoger niveau. Je krijgt minder financiële informatie over waar die laatste euro binnen een artikel naartoe gaat."

(…)

"Nu constateren we dat die 183 artikelen er nog steeds zijn, maar dat het aan voldoende zinvolle beleidsinformatie vaak ontbreekt. Ik denk dat het parlement zich daarop moet bezinnen, want dit is per saldo geen versterking van het budgetrecht gebleken. Het parlement krijgt minder financiële informatie en autoriseert op een hoger niveau. Dat betekent dat de minister meer ruimte heeft om binnen het artikel uitgaven toe te delen."

94 "*Ook binnen artikelen zijn de verschuivingen groot. Vanuit het perspectief van het budgetrecht van de Tweede Kamer is dit geen optimale situatie, want de Tweede Kamer kan alleen verschuivingen tussen artikelen autoriseren maar niet de honderden miljoenen die binnen artikelen (…) worden verschoven*." (Kamerstuk 2011/12, 32 707, nr. 9, p. 109)

95 Goslinga en Van Merriënboer (2014), p. 124

6 Budgetflexibiliteit per begroting in 2015

	art	Uitgaven t (x1000)	% juridisch verplicht	juridisch verplicht	niet juridisch verplicht
IV Koninkrijkrelaties	1	63607	86%	54.702	8.905
IV Koninkrijkrelaties	2	213131	100%	213.131	0
Totaal		**276738**	**96,8%**	**267.833**	**8.905**
V Buitenlandse Zaken	1	111.701	89%	99.414	12.287
V Buitenlandse Zaken	2	251.622	94%	236.525	15.097
V Buitenlandse Zaken	3	6.680.065	100%	6.680.065	0
V Buitenlandse Zaken	4	53.220	42%	22.556	30.664
Totaal		**7.096.608**	**99%**	**7.038.559**	**58.049**
VI Veiligheid en Justitie	31	5.132.936	99,9%	5.127.803	5.133
VI Veiligheid en Justitie	32	1.414.745	99,7%	1.410.218	4.527
VI Veiligheid en Justitie	33	207.915	90,9%	189.057	18.858
VI Veiligheid en Justitie	34	2.416.080	99,4%	2.400.617	15.463
VI Veiligheid en Justitie	35	205.645	99,5%	204.514	1.131
VI Veiligheid en Justitie	36	248.052	92,0%	228.183	19.869
VI Veiligheid en Justitie	37	757.030	98,2%	743.706	13.324
Totaal		**10.382.403**	**99,2%**	**10.304.098**	**78.305**
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	1	25.102	78,0%	19.580	5.522
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	2	199.621	100,0%	199.621	0
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	3	2.832.443	100,0%	2.832.443	0
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	4	32639	52,0%	16.972	15.667
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	5	172.387	97,0%	167.215	5.172
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	6	125.848	92,0%	115.780	10.068
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	7	43.177	93,0%	40.155	3.022
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	8	29.380	88,0%	25.854	3.526
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	9	59.207	85,0%	50.326	8.881
VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	10	733200	96%	703.872	29.328
Totaal		**4.253.004**	**98,1%**	**4.171.818**	**81.186**
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1	9.963.954	99,5%	9.914.134	49.820
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	7.480.508	99,9%	7.473.027	7.481
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	4	4.107.238	99,5%	4.086.702	20.536
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	6	2.774.109	99,9%	2.771.335	2.774
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	7	4.145.632	99,9%	4.141.486	4.146
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	8	11.235	77,5%	8.707	2.528
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	9	249.541	95,2%	237.563	11.978
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	11	4.246.402	100,0%	4.246.402	0
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	12	89.214	100,0%	89.214	0
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	13	7.515	100,0%	7.515	0
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14	733.744	97,1%	712.465	21.279
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	15	996.406	99,9%	995.410	996
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	16	973.046	99,8%	971.100	1.946
VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	25	15.172	60,6%	9.194	5.978
Totaal		**35.793.716**	**99,6%**	**35.664.255**	**129.461**
IX Financiën en Nationale Schuld	1	3244427	100%	3.244.427	0
IX Financiën en Nationale Schuld	2	59938	100%	59.938	0
IX Financiën en Nationale Schuld	3	1994237	100%	1.994.237	0
IX Financiën en Nationale Schuld	4	2323757	80%	1.859.006	464.751
IX Financiën en Nationale Schuld	5	113106	100%	113.106	0
IX Financiën en Nationale Schuld	6	2895357	100%	2.895.357	0
IX Financiën en Nationale Schuld	7	84580	65%	54.977	29.603
Totaal		**10.715.402**	**95%**	**10.221.048**	**494.354**
X Defensie	1	304.026	5,0%	15.201	288.825
X Defensie	2	696.160	84,0%	584.774	111.386
X Defensie	3	1.121.002	87,0%	975.272	145.730
X Defensie	4	644.308	82,0%	528.333	115.975
X Defensie	5	311.472	99,0%	308.357	3.115
X Defensie	6	1.408.438	66,0%	929.569	478.869
X Defensie	7	742.400	74,0%	549.376	193.024
X Defensie	8	1.037.650	48,0%	498.072	539.578
Totaal		**6.265.456**	**70,1%**	**4.388.954**	**1.876.502**

Vervolg volgende pagina

	art	Uitgaven t (x1000)	% juridisch verplicht	juridisch verplicht	niet juridisch verplicht
XII Infrastructuur en Milieu	11	37.847	83,0%	31.413	6.434
XII Infrastructuur en Milieu	12	6.225	78,0%	4.856	1.370
XII Infrastructuur en Milieu	13	194.736	79,0%	153.841	40.895
XII Infrastructuur en Milieu	14	32.043	68,0%	21.789	10.254
XII Infrastructuur en Milieu	15	6.021	70,0%	4.215	1.806
XII Infrastructuur en Milieu	16	28.785	98,0%	28.209	576
XII Infrastructuur en Milieu	17	23.759	82,0%	19.482	4.277
XII Infrastructuur en Milieu	18	4.732	70,0%	3.312	1.420
XII Infrastructuur en Milieu	19	59.915	80,0%	47.932	11.983
XII Infrastructuur en Milieu	20	36.450	92,0%	33.534	2.916
XII Infrastructuur en Milieu	21	20.493	85,0%	17.419	3.074
XII Infrastructuur en Milieu	22	43.846	94,0%	41.215	2.631
XII Infrastructuur en Milieu	23	39.914	100,0%	39.914	0
XII Infrastructuur en Milieu	24	110.047	100,0%	110.047	0
XII Infrastructuur en Milieu	25	1.782.405	100,0%	1.782.405	0
Totaal		**2.427.218**	**96%**	**2.339.584**	**87.634**
XIII Economische Zaken	11	192.483	98,0%	188.633	3.850
XIII Economische Zaken	12	695.025	79,0%	549.070	145.955
XIII Economische Zaken	13	306.921	100,0%	248.606	58.315
XIII Economische Zaken	14	1.619.026	83,0%	1.343.792	275.234
XIII Economische Zaken	16	585.628	77,0%	450.934	134.694
XIII Economische Zaken	17	829.465	100,0%	829.465	0
XIII Economische Zaken	18	293.151	88,0%	257.973	35.178
Totaal		**4.521.699**	**85,6%**	**3.868.472**	**653.227**
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1	17525	42%	7.361	10.165
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	6529723	99%	6.464.426	65.297
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	3	604	100%	604	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	3113430	100%	3.113.430	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	41859	70%	29.301	12.558
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	6	6743	100%	6.743	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	7	2408446	100%	2.408.446	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8	31890	100%	31.890	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9	829	100%	829	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	10	5389722	100%	5.389.722	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	11	462130	100%	462.130	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12	13952163	100%	13.952.163	0
XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid	13	123166	92%	113.313	9.853
Totaal		**32.078.230**	**99,7%**	**31.980.358**	**97.873**
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1	642.082	91%	584.295	57.787
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2	4.660.890	99%	4.614.281	46.609
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	3	3.578.197	98%	3.506.633	71.564
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4	779.740	97%	756.348	23.392
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	209.109	53%	110.828	98.281
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	6	126.606	95%	120.276	6.330
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	7	309.002	99%	305.912	3.090
XVI Volksgezondheid, Welzijn en Sport	8	4.068.504	100%	4.068.504	0
Totaal		**14.374.130**	**98%**	**14.067.076**	**307.054**
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenw	1	111.701	89,0%	99.414	12.287
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenw	2	251.622	94,0%	236.525	15.097
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenw	3	6.680.065	100,0%	6.680.065	0
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenw	4	53.220	42,4%	22.556	37.591
XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenw	5	58.110	100,0%	58.110	0
Totaal		**7.096.608**	**99,2%**	**7.038.559**	**64.976**
XVIII Wonen en Rijksdienst	1	3.335.413	100%	3.335.413	0
XVIII Wonen en Rijksdienst	2	101.623	72%	73.169	28.454
XVIII Wonen en Rijksdienst	3	18.333	60%	11.000	7.333
XVIII Wonen en Rijksdienst	6	147.690	77%	113.721	33.969
Totaal		**3.603.059**	**98%**	**3.533.303**	**69.756**

7 Debatten budgetrecht i.r.t. begrotingsamendementen

Debat over de Financiële Verantwoordingen (2001)

Tijdens de Financiële Verantwoordingen over 2000 besteedde Kamerlid Dijkstal (toenmalig fractievoorzitter VVD) aandacht aan het feit dat door 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) de posten op de begroting en jaarverslagen globaler zijn geworden. Hij vroeg zich om die reden af of de Tweede Kamer dan nog wel in staat zou zijn om haar budgetrecht goed uit te kunnen voeren. Want hoe globaler de post, hoe moeilijker het is om met amendementen geld te verschuiven. De minister van Financiën antwoordde hierop dat de globalere begrotingen wel kwalitatief hoogwaardigere informatie bevatten dan de 'oude begrotingen'. De Tweede Kamer behield volgens hem wel het recht van amendement. Het was alleen niet zinvol voor de Kamer om een uitgavenverhogend amendement in te dienen, want de desbetreffende minister zou zich daar niet aan hoeven te houden. De begrotingen droegen namelijk een maximum karakter. Een minister kon wel minder geld uitgeven, maar niet meer. Als een minister een uitgavenverhogend amendement niet uit wil voeren, kan dat door de bij amendement geboden bestedingsruimte niet te benutten.[96]

Debat over Najaarsnota 2001

Tijdens de behandeling van de Najaarsnota 2001 ontstond discussie tussen Kamerlid Van der Vlies (toenmalig fractievoorzitter SGP) en de minister van Financiën. De heer Van der Vlies bracht in zijn bijdrage naar voren dat zijn fractie verbaasd was over het feit, dat een door de Tweede Kamer aangenomen amendement, ter verhoging van een noodfonds[97], stilzwijgend door de regering was teruggedraaid:
"Is dat staatsrechtelijk niet een pietsje raar, zo vraag ik de minister. (…) *Het had op zijn minst op zijn plaats geweest als de regering deze reparatie bij separate brief aan de Kamer zou hebben voorgelegd. Dat is bij mijn weten niet gebeurd. Nogmaals, staatrechtelijk vind ik dat onzuiver."*[98]
De minister reageerde hierop door te stellen dat het kabinet 'keurig' een suppletoire begrotingswet had ingediend waarin te zien was dat de eerdere ophoging van het budget bij amendement weer was teruggedraaid. "*Wij hadden ook de verlaging niet in de suppletoire begroting kunnen zetten en ervoor kunnen kiezen om het geld gewoon niet uit te geven, maar dat vonden wij niet netjes"* aldus de minister van Financiën.[99] Ook verwees de minister naar het maximumkarakter van de begroting. Volgens hem kan de Kamer wel bepalen dat zij uitgaven voor een bepaalde post wil verhogen, maar zij kan de minister daar niet toe dwingen: "*De verplichting om uitgaven te doen, bestaat niet."*[100]
De minister zegde toe de Kamer op een later tijdstip te informeren over

---

[96] Handelingen II 1999/00, nr. 87, pp. 5593-5617

[97] Kamerstuk II 2000/01, 27 780, nr. 4

[98] Handelingen II 2001/02, nr. 37, pp. 2780-2781

[99] Handelingen II 2001/02, nr. 37, p. 2797

[100] Handelingen II 2001/02, nr. 37, p. 2797

uitgavenverhogende amendementen van de Kamer. Dit gebeurde in een bijlage bij de Voorjaarsnota 2002

Voorjaarsnota 2002

In de voorjaarsnota 2002 verwoordde de minister het eerdere standpunt nog eens als volgt:

"Wanneer een amendement door de Tweede Kamer wordt aangenomen, maakt het daarmee onderdeel uit van de begroting. Een amendement dat leidt tot een verhoging van een begrotingsartikel betekent net als bij de begroting zelf, dat de regering gemachtigd is tot het doen van uitgaven tot het vastgestelde maximum. Verhoging van een begrotingspost brengt

derhalve juridisch gezien geen verplichting tot besteding van de gelden met zich mee. Politiek is er natuurlijk wel een commitment.'[101]

In dit vraagstuk botsen twee principes met elkaar. De eerste is dat ministers verplicht zijn een door de Tweede Kamer aangenomen amendement aan te nemen. Het tweede principe is dat er geen juridische bestedingsplicht is. De comptabiliteitswet geeft namelijk aan dat de begrotingsartikelen het maximumbedragen aangeven voor het 'aangaan van verplichtingen' of 'het verrichten van uitgaven in het begrotingsjaar.'[102]

In het debat over de Voorjaarsnota 2002 kwam het terugdraaien van amendementen opnieuw ter sprake. Dit keer ging het om een ander amendement[103] en wilde het Kamerlid Vendrik (GL) daarover meer informatie. In zijn betoog gaf Vendrik aan dat de Kamer beseft dat ze weinig gebruik maakt van haar budgetrecht: "*Per saldo geven wij de regering jaar in, jaar uit al veel ruimte om de begroting naar eigen inzicht in te delen, want amendementen gaan altijd maar over heel kleine stukjes van de begroting*."[104] Het Kamerlid Bakker (D66) gaf aan dat ook eerdere amendementen door de regering waren teruggedraaid. Hij was van mening dat het recht van amendement door de regering niet opzij geschoven kan worden en dat de rol als medewetgever van de Tweede Kamer niet op die manier uitgehold kan worden.

Het Kamerlid Van der Staaij (SGP) ging tijdens zijn betoog in op de bijlage van de voorjaarsnota waarin de minister van Financiën een verhandeling had geschreven over uitgavenverhogende amendementen. Van der Staaij stelde dat een aangenomen amendement tot verhoging van de uitgaven 'een harde politieke binding' is, dit in tegenstelling tot wat de minister hierover geschreven had. Een door de Tweede Kamer aangenomen amendement had volgens Van der Staaij voorrang op het feit dat een dergelijk amendement geen uitgavenverplichting inhoudt. De minister gaf hierop als reactie aan dat hij zich aan de strikte leer van het staatsrecht wilde houden. Dit betekende in zijn ogen dat de genoemde bedragen in de begroting maximum bedragen zijn die door de minister uitgegeven kunnen worden. Een amendement om de minister

---

[101] Kamerstuk II 2001/02, 28 295, nr. 1, p. 48

[102] Comptabiliteitswet 2001, artikel 4 lid 1

[103] Kamerstuk II 2001/02, 28 000-XVI, nr. 85

[104] Handelingen II 2001/02, nr. 72, p. 4668

minder te laten uitgeven is volgens hem effectief, een amendement om de minister meer te laten uitgeven niet. Daarnaast wees hij op het feit dat een minister vaak goede redenen heeft om niet meer uit te geven. Mochten de redenen toch ongegrond zijn, dan staan de Kamer instrumenten ter beschikking om daar iets aan te doen, zoals een motie van wantrouwen. De begrotingswet wordt door de minister van Financiën niet het juiste instrument daarvoor genoemd.[105] Kamerlid Crone (PvdA) was het eens met zijn collega's dat het kabinet niet zelf kan besluiten om amendementen niet uit te voeren. Op die manier, zo gaf hij aan, zijn we terug bij de Koning die de absolute macht heeft op belastingheffing en het uitgeven van geld. "*Het budgetrecht en het recht van amendement vormen het fundament van onze parlementaire democratie*."[106]

Kamerlid Bakker (D66) diende in het debat een motie in die er van uit gaat dat de toelichting van een begrotingsamendement ook bindend is, waardoor een uitgavenverhogend begrotingsamendement ook uitgevoerd moet worden.[107] Afwijking daarvan kan alleen als de regering dat weer in een nieuwe begrotingswet voorlegt aan de Kamer. Ook het Kamerlid Van der Staaij (SGP) diende een motie in, die de regering opriep een '*grotere terughoudendheid in acht te nemen*' met betrekking tot het bij wet weer terugdraaien van eerdere amendementen.[108] Deze motie werd met algemene stemmen aangenomen.

De minister van Financiën gaf in zijn slotverklaring aan dat hij het niet eens was met de motie Van der Staaij. Hij was namelijk van mening dat '*een amendement met een ondeugdelijke dekking een zelfstandige reden voor de regering kan zijn om een uitgavenverhogend amendement in de praktijk niet te benutten*.' Van der Staaij stelde met zijn motie te willen aansluiten op de politieke praktijk en de regering aan te willen sporen om meer terughoudendheid te betrachten met het terugdraaien van uitgavenverhogende amendementen. De minister van Financiën sloot uiteindelijk de discussie af met de woorden: "*Ik hoor dit met verdriet aan*."[109]. Beide moties werden aangenomen; de motie Bakker met een tegenstem van de VVD, de motie Van der Staaij met algemene stemmen.

---

[105] Handelingen II 2001/02, nr.72, p. 4683

[106] Handelingen II 2001/02, nr.72, p. 4686

[107] Kamerstuk II 2001/02, 28 295 nr. 5

[108] Handelingen II 2001/02, nr.72, p. 4688

Kamerstuk II 2001/02, 28 295 nr. 6

[109] Handelingen II 2001/02, nr.72, p. 4690

Box B 6.1 Motie Bakker en Van der Staaij

Motie Bakker [110]

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de VBTB operatie weliswaar heeft geleid tot een kleiner aantal begrotingsartikelen, maar nimmer is bedoeld om het budgetrecht van de Kamer materieel uit te hollen;

van mening dat de rol van de Kamer als medewetgever zo moet worden begrepen dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement, en dat dientengevolge door de regering gewenste afwijkingen ten opzichte van (de toelichting) op een amendement alleen bij (nieuwe) suppletoire begrotingswet kunnen worden aangebracht;

verzoekt de regering, dienovereenkomstig te handelen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Motie Van der Staaij [111]

De Kamer, gehoord de beraadslaging,

overwegende dat door de regering bij suppletoire begroting wordt voorgesteld diverse amendementen die bij begrotingsbehandelingen zijn aangenomen, alsnog ingrijpend bij te stellen;

overwegende dat een dergelijke handelwijze geen afbreuk mag doen aan de recht van de Kamer als medewetgever en aan het karakter van amendementen;

spreekt uit dat een begrotingsbijstelling die een wijziging van een aangenomen amendement betekent, alleen kan worden voorgesteld, indien gemotiveerd wordt aangegeven dat wegens nieuwe feiten en omstandigheden ongewijzigde uitvoering van het amendement op onoverkomelijke problemen zou stuiten,

en gaat over tot de orde van de dag.

[110] Kamerstuk II 2001/02, 28 295 nr. 5

[111] Kamerstuk II 2001/02, 28 295 nr. 6

Debat over Najaarsnota 2006

Ook tijdens dit debat ontstond discussie over de uitvoering door het kabinet van uitgavenverhogende amendementen. Verschillende Kamerleden, onder wie Crone (PvdA), Vendrik (GL) en Van der Vlies (SGP), gaven aan dat de discussie hierover meerdere malen gevoerd was in de afgelopen jaren. De minister van Financiën bleef bij zijn standpunt dat begrotingswetsvoorstellen de maxima weergeven tot waar een minister uitgaven kan doen. Volgens hem zit hier echter geen dwang achter. Dus als de Tweede Kamer een amendement aangenomen heeft om het bedrag van een bepaalde post te verhogen, is de minister niet verplicht ook daadwerkelijk dat vastgestelde bedrag te besteden.

Van der Vlies gaf echter aan dat er wel een verschil bestaat tussen moties en amendementen. Kan de regering een motie nog naast zich neerleggen, met een amendement is dat niet mogelijk. Een aangenomen amendement dient uitgevoerd te worden door het kabinet.

Voorafgaand aan dit debat had de minister van Financiën een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin stond onder andere dat het kabinet geen gebruik zou maken van uitgavenverhogende amendementen omdat het kabinet op dat moment demissionair was. De minister van Financiën schreef de Kamer:

"*Als de minister weigert om uitgaven te doen die de Kamer gedaan wil hebben, dan kun je daar een politiek conflict van maken. Maar dat is iets anders dan het budgetrecht van de Kamer. Het budgetrecht van de Kamer stelt maxima aan de uitgaven die een minister kan doen. De manier waarop deze brief is geformuleerd, zegt dus niet: er zal niet worden uitgegeven. Nee, dat laten wij netjes. Wij lopen niet vooruit op de ruimte die de Kamer eventueel geeft, op een naar ons oordeel niet verantwoorde manier. Wij laten het over aan onze opvolgers. Als zij wel onverantwoorde dingen willen doen, dan moeten zij dat maar doen*.'[112]

Naar aanleiding hiervan kwam de vraag van Crone (PvdA) of de Kamer of de minister budgetrecht heeft. Crone gaf aan dat eerder afgesproken was met de minister dat wanneer de Kamer een amendement aanneemt, deze uitgevoerd wordt. Het is niet de bedoeling dat als de minister geen zin heeft om het amendement uit te voeren, hij dit ook niet doet.

---

[112] Handelingen II 2006/07, nr. 28, p. 1870

Box B 6.2 Motie Crone [113]

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het budgetrecht van de Kamer door de regering ten volle dient te worden gerespecteerd;

overwegende dat de Kamer eerder heeft uitgesproken dat de toelichting op een amendement geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van het amendement;

van mening dat dientengevolge door de regering gewenste afwijkingen ten opzichte van een amendement en de toelichting daarop alleen mogelijk zijn indien er sprake is van sindsdien gewijzigde relevante omstandigheden;

verzoekt de regering, deze verduidelijking van het budgetrecht van de Kamer expliciet op te nemen in de aangekondigde wijziging van de Comptabiliteitswet,

en gaat over tot de orde van de dag.

De minister ontraadde aanname van de motie met de volgende woorden: "*Ik laat liever mijn ambtsopvolger zijn hoofd in de strop steken dan dat ik het zelf doe*."[114] De motie werd aangenomen, met tegenstemmen van VVD, CDA en PVV.

Najaarsnota 2007

Ook tijdens het debat over de Najaarsnota 2007 ontstond discussie tussen de Tweede Kamer en minister van Financiën Bos, de opvolger van minister Zalm. De nieuwe minister zette de lijn van argumentatie van zijn voorganger voort dat in begrotingen maximumbedragen zijn opgenomen waaraan de minister niet gehouden kan worden, omdat de Tweede Kamer geen bestedingsdwang aan de minister kan opleggen.

[113] Kamerstuk II 2006/07, 30 885, nr. 3

[114] Handelingen II 2006/07, nr. 28, p. 1877

8 Begrotingsamendementen 2002-2015

In stemming gebrachte amendementen per ontwerpbegroting

Ontwerpbegroting	Hfdst.	Begrotingsjaar														totaal	gem.
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
HdK / De Koning	I											2	1	1		4	0,3
HcvS en KdK	II															0	0,0
Staten-Generaal	II-A															0	0,0
Overige HCvS en Kabinetten	II-B															0	0,0
AZ	III			1	1				1							3	0,2
NAAZ / Koninkrijksrelaties	IV		1					1		1					2	5	0,4
BuiZa	V	1	5	8	9	9	6	5	7	4	17	15	12	5	2	105	7,5
Justitie / V&J	VI	8	15	17	16	17	4	6	10	3	2	10	5	9	9	131	9,4
BZK / BiZa	VII	2	6	1	7	2		2	4		1	5	2			32	2,3
OCW	VIII	13	28	16	21	10	9	15	10	4	12	9	14	2	4	167	11,9
Nationale Schuld	IX-A															0	0,0
Financiën	IX-B			1		1	1		1		5	1				10	0,7
Defensie	X		1			2	1		1	8	2	2	4	2	1	24	1,7
VROM (incl Waddenfonds)	XI	5	2	3	11	11	12	5	2	4	1					56	4,0
V&W / I&M	XII	1	7	5	3	4	3	11	6	3	6	5	5	4	6	69	4,9
EZ / EL&I	XIII	1	5		4	3	1	6	6	4	3	18	9	4		64	4,6
LNV	XIV	4	7	1	10	6	13	22	23	11	5				13	115	8,2
SZW	XV	1	9	5	8	16	14	11	5	7	5	5	6	4	4	100	7,1
VWS	XVI	18	12	27	10	15	19	15	11	6	8	13	12	5	11	182	13,0
J&G	XVII(*)				3			3		2	2					10	0,7
WWI	XVIII(*)							3	3	2	2					10	0,7
BuHa/OS	XVII													6	7	13	0,9
W&R	XVIII															0	0,0
Infrastructuurfonds	A	1	6	2		10	7	17	21	8	5	10	3	5	4	99	7,1
Gemeentefonds	B	1		3		3									2	9	0,6
Provinciefonds	C		1			1		1	1							4	0,3
FES	D		1			5		5	1	2						14	1,0
Diergezondheidsfonds	F	1														1	0,1
BTW-compensatiefonds	G															0	0,0
BES-fonds	H											1				1	0,1
Deltafonds	J												1		1	2	0,1
Totaal		**57**	**106**	**90**	**103**	**115**	**90**	**128**	**113**	**69**	**76**	**96**	**74**	**47**	**66**	**1230**	**87,9**

(*) t/m begrotingsjaar 2012 waren hoofdstukken XVII en XVIII toegekend aan: Jeugd & Gezin, resp. Wonen, Wijken & Integratie; vanaf begrotingsjaar 2014 zijn dit: Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, resp. Wonen en Rijksdienst. Gem= totaal/14 jaar.

Bedragen die gemoeid zijn met de aangenomen amendementen in de periode 2011-2015															
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**Totaal**	**Gem. per jaar**
# ingediend	57	106	90	103	115	90	128	113	69	76	96	74	47	66	1230	88
# aangenomen	22	27	34	31	40	31	37	36	25	17	23	16	7	20	366	26
% aangenomen	39%	25%	38%	30%	35%	34%	29%	32%	36%	22%	24%	22%	15%	30%	30%	30%
bedrag aangenomen (€ mln)	164	165	378	185	263	326	120	128	136	138	83	357	84	77	2.603	186
begrotingstotaal (€ mln)	125.688	132.764	134.365	135.968	146.743	156.804	168.764	179.001	194.778	188.369	183.816	182.911	182.049	183.381	2.295.400	163.957
% totale rijksbegroting	0,13%	0,12%	0,28%	0,14%	0,18%	0,21%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%	0,05%	0,19%	0,05%	0,04%	0,11%	0,11%

Begrip	Definitie / afbakening
Amendement	Een op een ontwerpbegroting ingediend amendement dat in stemming is gebracht Ingetrokken amendementen tellen dus niet mee; gewijzigde amendementen tellen eenmaal mee Aangehouden amendementen tellen mee als er later alsnog over gestemd is Onderling samenhangende amendementen (die neerslaan op meer begrotingshoofdstukken) worden beschouwd als één amendement Samenhangende amendementen lopen mee in de telling op heefdstuk waar de plus neerslaat (het 'dekkingsamendement' blijft buiten beschouwing)
Bedrag	Het bedrag dat bij aanneming van een amendement gerealloceerd wordt op de begroting Dus een amendement van +50 op artikel A en -50 op artikel B telt voor 50 (= bedrag van reallocatie)
Totaal rijskbegroting	Omvang van het totaal van de voor dat jaar geraamde uitgaven op alle begrotingshoofdstukken, conform de raming uit de Miljoenennota (tabel 2) van dat jaar